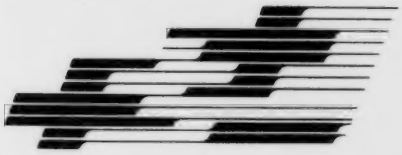


LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1986

Le contenu de cette publication a été rédigé par le vérificateur général du Québec.

Cette édition a été produite par Les Publications du Québec.

Dépôt légal — 4e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-551-08817-8
ISSN: 0713-3944

© Gouvernement du Québec, 1986

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), j'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1986.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain

Rhéal Chatelain

Novembre 1986

Table des matières

Introduction 9

Première partie
Remarques générales 13

I Les conditions d'exercice du mandat du vérificateur général 13

II Les vérifications intégrées 19

III La présentation de l'information financière du gouvernement 25

Deuxième partie
Résultats de notre vérification 37

I La vérification du gouvernement et de ses ministères 41

II La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement 67

III La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement 73

IV Gestion de la trésorerie du gouvernement du Québec 113

V Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science — Programme d'aide financière aux étudiants 135

VI Régie des rentes du Québec 153

VII Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec) 183

VIII Société du Grand Théâtre de Québec 201

Troisième partie
Rapport d'activité du vérificateur général 221

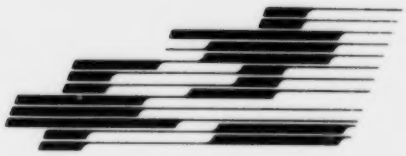
Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 221

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 241

II Objectifs généraux du vérificateur général 255

Table des matières détaillée 257



Introduction

Le présent Rapport annuel est produit conformément à la Loi sur le vérificateur général qui fait obligation à celui-ci de présenter le résultat de sa vérification au président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 15 décembre suivant la fin de l'année financière du gouvernement.

Le Rapport est divisé en trois parties.

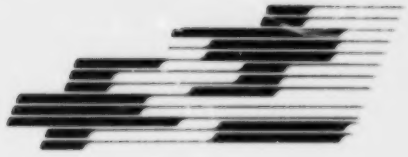
Dans la première partie, intitulée « Remarques générales », le vérificateur général fait des observations sur l'implantation graduelle de son nouveau mandat. Il fait part notamment de ses vues sur le concept d'imputabilité externe dans l'administration publique, il discute de la relation qui doit exister entre les obligations de son mandat et le niveau de ses ressources et il émet des considérations sur les avantages à retirer de l'étude de son Rapport annuel en commission parlementaire. Cette partie comprend aussi des commentaires généraux sur les travaux de vérification intégrée réalisés au cours de l'année de même que des considérations sur la qualité de l'information financière du gouvernement.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification. Elle rend compte de la vérification du gouvernement et de ses ministères, des fonds spéciaux et des fonds renouvelables. Elle rend compte également de la vérification des organismes et des entreprises du gouvernement dont la vérification incombe au vérificateur général. Cette partie se termine par les résultats de cinq missions de vérification intégrée.

La troisième partie constitue un bref rapport d'activité de l'organisation du vérificateur général et présente une image sommaire des ressources utilisées par l'organisation.

Le Rapport est complété des annexes nécessaires ou utiles à sa compréhension.

En plus d'être présentés dans les Comptes publics, les états financiers du gouvernement du Québec apparaissaient également, au cours des années antérieures, en annexe dans le Rapport annuel du vérificateur général. Ils étaient accompagnés du rapport du vérificateur général sur ces états. Comme suite à une entente intervenue avec le ministère des Finances, les états financiers du gouvernement du Québec accompagnés du rapport du vérificateur général ne sont présentés désormais que dans les Comptes publics.



Première partie

Remarques générales

I Les conditions d'exercice du mandat du vérificateur général

1. L'implantation graduelle du nouveau mandat

L'année financière sur laquelle porte le présent Rapport était déjà entamée lorsque le législateur a décidé d'élargir le mandat traditionnel du vérificateur général en y ajoutant la vérification d'optimisation des ressources pour en faire un mandat de vérification intégrée.

Depuis l'adoption de la nouvelle loi en juin 1985, le vérificateur général poursuit la formation de son personnel de vérification et il doit recourir aux services d'experts-conseils, repenser les méthodes, constituer des équipes et exercer la surveillance accrue qu'exige la mise en place de techniques de pointe nouvelles.

Une des difficultés qu'il fallait craindre, la résistance au changement, s'aplanit à mesure que l'on fait connaissance avec l'approche propre à ce genre de vérification. Le personnel du vérificateur général accepte avec conviction de relever le défi des nouvelles tâches, et les entités vérifiées fournissent en général la collaboration attendue.

Nous devons quand même compter sur la compréhension de ceux qui nous ont fait confiance puisqu'ils ne peuvent s'attendre, pour cette première année, à des résultats plus substantiels que ne le permettaient nos ressources restreintes et les circonstances difficiles de la mise en place du nouveau mandat de vérification.

Pour rendre à l'Assemblée nationale les services qu'elle est en droit d'attendre de lui, le vérificateur général se doit, entre autres, d'implanter la vérification intégrée pour couvrir dans un délai raisonnable et dans la mesure jugée appropriée, les ministères, organismes et entreprises qu'il a pour mission de vérifier. Telle est l'attente légitime du législateur qui a adopté la nouvelle Loi sur le vérificateur général.

Il est inévitable que la politique de restrictions budgétaires qui frappe l'ensemble de l'appareil gouvernemental, fasse sentir quelque peu ses effets sur le vérificateur général. Mais ce dernier ne saurait restreindre davantage ses ressources alors même que le législateur lui confie des responsabilités additionnelles. L'imposition de contraintes financières au vérificateur général retarderait la mise en place du mandat de vérification intégrée et ainsi l'Assemblée nationale ne recevrait pas les services qu'elle attend de lui.

2. L'imputabilité de l'Administration

a. Les ressources

La décision des gouvernements de restreindre les activités s'accompagne d'une décroissance des ressources. Il y avait plusieurs années que le recrutement des effectifs était en perte de vitesse et qu'on proposait aux gestionnaires de réaliser autant et même davantage sans augmentation de ressources.

Nos gouvernements travaillent à assainir les finances publiques. Il n'est pas un État, dans la conjoncture actuelle, qui ne cherche à modérer son élan tout en préservant ce qu'il considère comme le niveau essentiel de services à assurer aux citoyens.

Le contribuable fixe des attentes élevées à ceux qui administrent la chose publique. Il demande que les ressources de l'État soient investies, et les dépenses effectuées avec de plus en plus de discernement, voire de modération.

L'allocation des ressources dans le secteur public, même en période d'abondance, s'accompagne d'un exercice de rationalisation. Il suffit de se rappeler que le contribuable n'aime pas se sentir corvéable à merci et qu'il exige à bon droit, de la part des divers niveaux de gouvernement, au moins la même retenue que celle qu'il observe lui-même vis-à-vis de sa propension à consommer.

Le bailleur de fonds s'attend à un minimum d'informations sur l'usage qui a été fait des ressources gérées en son nom. Il s'attend même à un retour sur l'investissement sous la forme de services rendus en quantité et en qualité satisfaisantes. Il en veut « pour son argent » et seul un compte rendu fiable de l'Administration pourra le rassurer sur la bonne utilisation des ressources humaines, matérielles et financières.

b. Le compte rendu

Comment ajouter foi au compte rendu de l'Administration dans le secteur public, sinon par le truchement de la vérification indépendante? L'expérience démontre que la vérification, pratiquée selon les règles de l'art, favorise et encourage la bonne gestion et, dans certains cas, amène les gestionnaires à s'amender. L'exemple est fréquent, dans la gestion des affaires publiques comme dans celle des affaires personnelles, de se sentir rassuré une fois qu'on s'est soumis au verdict d'un observateur indépendant et compétent.

L'intervention du vérificateur général a donc pour but de rassurer le bailleur de fonds sur la fidélité du compte rendu.

Les gestionnaires doivent rendre compte sur trois plans. En premier lieu, ils démontrent qu'ils ont exercé la gestion des ressources à l'intérieur des limites financières allouées. Deuxièmement, ils déclarent qu'ils ont agi dans le cadre réglementaire imposé. Troisièmement, et c'est là un progrès important dans le secteur public, ils établissent qu'ils ont recherché la meilleure utilisation possible des ressources confiées. Le vérificateur général fait donc porter son examen sur la conformité financière, la conformité législative et la qualité de la gestion.

c. Imputabilité interne et externe

On pourrait alléguer qu'il suffit de rendre des comptes à la Direction, chacun pratiquant l'autodiscipline. La thèse paraît d'autant plus séduisante qu'on peut l'assortir de considérations dont le poids n'est pas négligeable. On peut faire valoir, par exemple, qu'on s'est pourvu de tous les contrôles voulus et que la vérification interne s'accomplit normalement, d'autant plus que l'Administration confie de plus en plus à cette dernière des mandats de vérification intégrée.

L'argument irrésistible serait alors d'exposer, au nom de l'économie et de l'efficience, que l'imputabilité externe devient un exercice superflu. De là à mettre en doute l'utilité de la

vérification législative, confiée au vérificateur général, il n'y a qu'un pas à franchir. Les parlementaires devraient-ils faire confiance à la gestion du gouvernement sans l'intervention d'un vérificateur externe?

Cette thèse fait beaucoup plus confiance à la bonne volonté des gens qu'aux leçons de l'expérience. La nature humaine répugne au contrôle mais, par contre, le seul fait de se sentir contrôlé par un observateur neutre est déjà une incitation à la bonne gestion. On n'a pas encore trouvé de substitut acceptable à la vérification indépendante tout comme, dans l'éducation, on n'a pas encore su remplacer les examens de fin d'année pour contrôler le savoir.

Proposer, au nom de l'économie et de l'efficience, l'affaiblissement, voire la disparition de l'intervention du vérificateur général dans les affaires du gouvernement, c'est afficher une méconnaissance du rôle de la vérification législative. Cette dernière a pour but de favoriser l'exercice de l'imputabilité externe, c'est-à-dire de la reddition de comptes de l'administration gouvernementale au bailleur de fonds.

La vérification qui s'opère à l'intérieur du gouvernement favorise la reddition de comptes à l'interne seulement. C'est là une pratique louable en soi, et c'est dans la mesure de son efficacité que ce processus interne peut être utile à l'accomplissement de la vérification du vérificateur général.

3. Les responsabilités du vérificateur général

a. La vérification intégrée

L'implantation de la vérification intégrée ne peut se réaliser dans un délai approprié à moins de pouvoir compter sur les ressources humaines et matérielles, en quantité et en qualité suffisantes.

La vérification intégrée rapportera à l'administration publique selon que le cycle de vérification s'accomplira dans un espace de temps propice, que les effectifs de vérification seront compétents et en nombre suffisant et que l'on pourra recourir aux services experts nécessaires. Un cycle de vérification est établi de telle façon que l'ensemble des points de vérification soient atteints durant la vie normale d'une législature. Il importe de favoriser ainsi le devoir d'imputabilité envers le Parlement.

b. Les autres obligations du mandat

En plus d'élargir le mandat de vérification jusqu'à l'optimisation des ressources, la Loi sur le vérificateur général réaffirme l'obligation pour celui-ci de vérifier l'utilisation des subventions. Elle lui impose aussi d'exercer un droit de regard sur la vérification des organismes et entreprises du gouvernement lorsque cette vérification est effectuée par des vérificateurs en pratique privée. Elle lui demande enfin de faire ses commentaires à l'Assemblée nationale sur la forme et le contenu des documents d'information financière qui sont soumis à cette dernière.

Ces obligations de la loi sont importantes. La vérification de l'utilisation des subventions est d'autant plus de mise que cette catégorie de dépenses forme la grande majorité du budget du Québec sans comporter un contrôle aussi immédiat que celui qui s'attache aux autres catégories de dépenses. L'exercice du droit de regard favorise l'imputabilité des

organismes et entreprises du gouvernement, peu importe que la vérification en soit effectuée par le vérificateur général ou par un autre vérificateur externe. Il importe enfin que le vérificateur général puisse se pencher sur les documents d'information financière puisque leur présentation à l'Assemblée nationale fournit à celle-ci un moyen de contrôle sur les fonds et autres biens publics.

4. La vérification législative et l'Assemblée nationale

a. Une question d'allégeance

C'est au vérificateur général que le Parlement confie le mandat de vérification législative. C'est à l'Assemblée nationale en retour qu'il doit son entière allégeance. Pour cette raison, c'est elle qui est le dépositaire du Rapport du vérificateur général et qui peut en exercer le suivi.

On a pu noter une tendance qui se dessine à l'heure actuelle et qu'il faut nous empresser de dénoncer. On a entrepris de confier des contrats de vérification là où la loi désigne nommément le vérificateur général en des matières qui sont de sa compétence. Cette initiative, bien que son objectif puisse être louable en soi, va à l'encontre du voeu du Parlement si elle met en place un intervenant qui n'a pas le devoir d'allégeance du vérificateur général envers l'institution législative.

b. L'indépendance de la fonction

Le Parlement a prévu l'indépendance nécessaire du vérificateur général vis-à-vis de l'Administration afin de favoriser le devoir d'imputabilité externe de cette dernière. De la même façon que le vérificateur général ne saurait s'immiscer dans la gestion s'il veut préserver son objectivité, ainsi l'Administration ne saurait assujettir le vérificateur général à un lien de dépendance à l'égard de l'obtention et de la gestion des ressources nécessaires au bon accomplissement de son mandat.

Le vérificateur général est une personne désignée par l'Assemblée nationale pour favoriser le contrôle et la surveillance de cette dernière sur les gestes de l'Exécutif. Cette désignation devrait, en principe, accorder au titulaire de la fonction un statut le garantissant contre toute tentative de le soumettre au bon vouloir de l'Exécutif lorsqu'il s'agit de lui procurer les voies et moyens nécessaires à l'accomplissement du mandat de vérification législative.

Si ce statut ne devait pas être considéré comme suffisant à préserver l'indépendance du vérificateur général vis-à-vis de l'Exécutif pour l'acquisition et la fourniture des biens et services, nous devrions alors faire observer qu'en pratique, un lien d'assujettissement quelconque dans ce domaine entre le vérificateur et les instances qu'il vérifie ne peut que compromettre le résultat de la vérification.

La Loi sur le vérificateur général laisse à celui-ci une marge de manoeuvre propre à assurer, dans des conditions convenables, l'exercice de la fonction.Mais, un an après l'adoption de la Loi sur le vérificateur général, on a rendu possible d'assujettir ce dernier aux fonctions et pouvoirs du ministre des Approvisionnements et Services. Pour arriver à ce résultat, il s'agirait de le désigner, au gré de l'Exécutif, comme un organisme public soumis aux politiques gouvernementales relatives à l'acquisition et à la fourniture de biens et services.

Le vérificateur général ne voit pas d'inconvénient, dans le cadre d'ententes adaptées à son rôle, à recourir aux services gouvernementaux pour se procurer les biens et services

utiles à l'exercice de ses fonctions. Il y trouve même un avantage en pratique, mais à condition de ne pas sacrifier l'indépendance essentielle au libre accomplissement de son mandat.

Le législateur a cru bon d'écarter tout danger de conflit d'intérêts entre le vérificateur et la personne qu'il vérifie. La Loi sur le vérificateur général, en effet, met celui-ci à l'abri de toute ingérence de l'Exécutif dans l'octroi des voies et moyens requis pour son mandat.

Il ne faudrait pas que la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, par l'application qu'on pourrait en faire, vienne porter atteinte à l'indépendance essentielle au rôle du vérificateur vis-à-vis des instances qu'il vérifie.

Les normes de la pratique professionnelle commandent au vérificateur de « faire preuve d'une totale indépendance d'esprit » en se tenant « libre de toute influence, de tout intérêt ou de toute relation (...) qui puisse porter atteinte à son jugement professionnel ou à son objectivité ».

Or, même si la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services ne vise pas manifestement le vérificateur général, un effet secondaire de cette loi ne devrait pas manquer de retenir l'attention. La possibilité existe toujours de voir la personne vérifiée enfermer son vérificateur dans un lien de dépendance. Le danger est latent, mais il n'en faut pas davantage pour que le législateur soit sur ses gardes.

c. Les ressources du vérificateur général

Le Parlement se réserve le droit de surveiller les gestes du gouvernement à qui il remet en fiducie les fonds et autres biens publics. Dans l'exercice de cette prérogative, l'Assemblée nationale désigne une personne et la charge de la double responsabilité de vérifier et de lui faire rapport.

Pour que la personne ainsi désignée puisse répondre aux objectifs du contrôle parlementaire, il est vital qu'elle jouisse d'une grande latitude dans l'exécution de sa tâche. En d'autres termes, il lui faut avoir sa liberté d'action et disposer des moyens nécessaires pour faire un travail utile.

Cette personne désignée est le vérificateur général. Pour favoriser le bon fonctionnement de la vérification législative et puisque le législateur pouvait difficilement le faire lui-même en pratique, il a cru bon d'avoir recours au Bureau de l'Assemblée nationale. Il a placé celui-ci comme intermédiaire entre l'institution législative et le vérificateur général sur certaines questions d'ordre administratif.

Le Bureau doit s'assurer que le vérificateur général dispose des ressources et d'autres conditions d'exercice lui permettant de s'acquitter du mandat qui lui a été personnellement confié par le Parlement. Les relations du Bureau avec le vérificateur général contribuent à l'indépendance de ce dernier et à son allégeance envers l'Assemblée. L'Assemblée nationale voit d'un bon oeil que le Bureau appuie efficacement le vérificateur général dans l'établissement des ressources requises et dans l'approbation d'une réglementation adaptée à son rôle de vérificateur externe.

Le Bureau reçoit les prévisions budgétaires du vérificateur général et, après examen, il les fait porter au Livre des prévisions budgétaires déposé devant l'Assemblée nationale.

Force nous est de reconnaître que le vérificateur général ne dispose pas encore de l'ensemble des ressources nécessaires pour s'acquitter entièrement des obligations qui lui viennent

de la loi. Nous ne saurions trop insister sur l'importance pour le bailleur de fonds de se prévaloir de tous les moyens mis à sa disposition, tel celui de la vérification législative, pour exercer son contrôle sur l'utilisation des fonds et autres biens publics. S'il faut, pour réaliser des économies, retarder l'implantation de la vérification intégrée au risque d'en compromettre les résultats, sans parler de l'impossibilité pratique de fournir les autres services auxquels l'Assemblée nationale a droit de par le mandat qu'elle a confié au vérificateur général, nous disons qu'on réalise là des économies apparentes seulement puisqu'elles se font au détriment des intérêts du bailleur de fonds.

S'il y a une chose qu'il ne faut pas diminuer en période de rareté des ressources, ce sont bien les ressources de la vérification. Celle-ci a pour vertu de mettre le doigt sur les faiblesses de la gestion et, en incitant à des améliorations, elle a toutes les chances de rapporter au moins autant que ce qu'elle a coûté.

d. L'étude du Rapport annuel en commission parlementaire

Nous voudrions ne pas devoir revenir sur un sujet qui apparaît chaque année dans le Rapport annuel à l'Assemblée nationale. Celui de la volonté politique de compléter le cycle du processus d'imputabilité de l'Administration à l'institution législative qui lui confie la gestion des fonds et autres biens publics.

Il nous faut donc insister, cette année encore, sur l'importance pour le législateur d'aller jusqu'au bout de ses intentions en étudiant le Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire.

Ces dernières années, en modernisant le fonctionnement de l'appareil législatif, l'Assemblée nationale visait à sauvegarder l'équilibre des institutions démocratiques par le contrôle et la surveillance des gestes de l'Exécutif. Selon les nouvelles Règles de procédure de 1984, la Commission de l'Assemblée nationale s'assurait le droit d'entendre chaque année le vérificateur général sur son Rapport annuel. Dans l'esprit de cette réforme, on pouvait prévoir que non seulement la Commission de l'Assemblée nationale mais également les commissions sectorielles s'intéresseraient de près aux constatations et aux recommandations du vérificateur général en convoquant au besoin les représentants de l'Administration.

Or, contre toute attente, aucune suite n'a été donnée à ce qui nous apparaît toujours comme essentiel au fonctionnement intégral du processus de reddition de comptes. Sur nos neuf Rapports annuels précédents qui ont été déposés en Chambre, seule une partie de celui de 1980 a fait l'objet d'études et de considérations par une commission de l'Assemblée nationale. Il ne nous reste plus qu'à inciter les parlementaires à se prévaloir des moyens mis à leur disposition pour raffermir leur contrôle sur les fonds et autres biens publics. Nous comprenons mal que l'étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire n'ait pas encore été perçue comme un de ces moyens.

Les efforts déployés par la vérification législative, la motivation et le dévouement de ceux et celles qui s'en font les artisans auprès de l'Administration, ont plus de chance d'aboutir à un résultat tangible s'ils se conjuguent avec l'empressement que pourraient mettre les parlementaires à y donner suite en commission parlementaire. Jusqu'ici, on a eu généralement foi en l'Administration pour mettre en oeuvre les recommandations du vérificateur général. On peut au moins avancer que ce dernier n'aurait pas à pointer du doigt, année après année, les mêmes lacunes importantes s'il ne manquait pas toujours un maillon à la chaîne d'imputabilité, à savoir la convocation des gestionnaires en commission parlementaire, lors de l'étude du Rapport annuel du vérificateur général.

II Les vérifications intégrées

1. Objectifs et nature de ces vérifications

La vérification intégrée repose sur deux grands principes de gestion du secteur public. Cette gestion doit permettre la meilleure utilisation possible des fonds et autres biens publics et les gestionnaires doivent répondre de l'utilisation prudente et efficace des ressources qui leur sont confiées. Il est donc nécessaire qu'une tierce partie intervienne pour rassurer les membres de l'Assemblée nationale et le contribuable sur la présence et le respect de ces deux principes dans la gestion des fonds et autres biens publics.

La vérification intégrée comprend trois formes de vérification: la vérification financière, la vérification de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes et la vérification d'optimisation des ressources. La vérification financière vise à exprimer une opinion sur la présentation fidèle des états financiers et sur la conformité de ces états à des principes et des pratiques comptables appropriés et dûment énoncés. La vérification de la conformité aux autorisations législatives a pour objet de vérifier la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la concernent. Enfin, la vérification d'optimisation des ressources a pour objectif de déterminer jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec un souci suffisant d'économie, d'efficience et d'efficacité. Elle permet également d'identifier la présence et le respect de liens de responsabilités ainsi que des pratiques de reddition de comptes.

La Loi sur le vérificateur général confie à celui-ci un mandat de vérification intégrée, y compris la vérification d'optimisation des ressources. Les rapports produits sur le résultat de ces dernières interventions fournissent aux lecteurs une évaluation de la qualité de la gestion et concourent à leur donner une assurance quant à la fiabilité des pratiques de gestion. Ces informations sur la gestion complètent celles qu'on retrouvait déjà aux états financiers. Les résultats de ces vérifications permettront donc aux membres de l'Assemblée nationale et aux contribuables de juger de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

La vérification d'optimisation des ressources peut porter sur des programmes ou des activités propres à chacun des ministères, organismes et entreprises du gouvernement. Elle peut également porter sur des systèmes ou des activités que l'on retrouve à l'échelle gouvernementale et communs à l'ensemble des ministères. Dans ces derniers cas, cette vérification est aussi appelée vérification d'envergure gouvernementale.

2. Appui d'experts-conseils

La vérification d'optimisation des ressources peut porter sur des sujets dont la complexité et le degré de spécialisation requièrent la présence d'experts-conseils pour aider le vérificateur général à planifier et exécuter la vérification, et à en interpréter les résultats.

Au cours de la dernière année, le vérificateur général a eu accès aux conseils de personnes d'une compétence reconnue, spécialisées en gestion, en gestion de projets artistiques, en réalisation d'émissions de télévision, en informatique, en actuariat, en communication audiovisuelle, en gestion financière et en gestion de programmes d'aide financière. Il a eu recours également aux conseils de personnes ayant déjà détenu des postes de grande responsabilité administrative dans le secteur public.

3. Résultats disponibles

Cette section du Rapport présente les résultats sommaires des premières vérifications intégrées réalisées par le vérificateur général dans le cadre de son nouveau mandat.

Le lecteur constatera que la nature des rapports produits à la suite de ces vérifications, diffère de celle des rapports publiés antérieurement.

Les interventions ont été perçues de façon positive par les organisations. Ces dernières ont démontré une volonté de donner suite aux remarques et suggestions du vérificateur général. Des mesures correctives ont déjà été mises en place ou sont sur le point de l'être par toutes les organisations vérifiées dans le but de remédier aux lacunes observées.

Le vérificateur général tient à souligner la collaboration obtenue des gestionnaires des entités vérifiées qui ont été les premiers à vivre cette nouvelle forme de vérification. Ils ont contribué à l'atteinte des objectifs de ces vérifications en fournissant des informations pertinentes et ce, d'une manière constructive.

La portée de la vérification est étendue à l'évaluation de la mesure dans laquelle les ressources humaines, physiques et financières ont été utilisées avec économie et efficience. Les travaux ont commandé l'utilisation d'une nouvelle approche ainsi que des examens plus poussés des activités de gestion des organisations. Les rapports faisant suite à ces vérifications contiennent dorénavant des observations plus exhaustives et plus critiques sur les opérations et sur les aspects de la gestion des organisations.

On devrait, en interprétant les contenus de tels rapports, tenir compte d'une manière appropriée du contexte des diverses observations et éviter de porter des jugements trop sévères à l'endroit des entités vérifiées. En effet, on ne peut conclure de la gestion d'une organisation qu'elle est déficiente dans son ensemble même si un rapport de vérification fait état de constatations négatives sur certains aspects. À l'inverse, il faut se garder de décerner un certificat d'excellence générale à la gestion d'une organisation parce qu'un rapport de vérification contient des observations favorables.

Le vérificateur général a complété cette année, cinq missions de vérification intégrée auprès de ministères et organismes du gouvernement. Nous faisons part ci-après, par sujet, de certaines observations qui se dégagent de ces vérifications. Les résultats détaillés de ces travaux sont présentés aux sections IV à VIII de la Partie II du présent Rapport.

a. Gestion de la trésorerie du gouvernement du Québec

Sommaire des constatations

Le ministère des Finances est chargé, selon la loi, de toutes les activités de gestion de la trésorerie qui ne sont pas attribuées à d'autres ministères, et le Conseil du trésor est responsable de déterminer par règlement les règles opérationnelles en cette matière. Il est normal dans les organisations de grande envergure de répartir ces responsabilités à travers les diverses unités opérationnelles. Nous constatons toutefois l'absence d'une structure formelle de coordination et de suivi des activités de trésorerie de l'ensemble des ministères, de même que l'absence d'une autorité centrale ayant les pouvoirs nécessaires pour assumer cette fonction.

Les règlements préparés par le Conseil du trésor sur la gestion de la trésorerie comportent des énoncés de principes trop généraux sur certains aspects, sont muets sur d'autres, et énoncent des règles souvent imprécises. Ces règlements laissent une grande discrétion aux ministères quant à leur application.

Les gestionnaires dans les ministères ne sont pas suffisamment sensibilisés à l'importance de considérer des éléments de gestion de la trésorerie dans leurs décisions et se préoccupent peu des coûts reliés à l'obtention ou à la conservation des ressources monétaires. Ils ne disposent pas non plus d'informations pertinentes pour tenir compte de façon ponctuelle de tous les éléments requis en la matière. De plus, sans qu'une autorisation préalable soit requise, les gestionnaires prennent des décisions ayant des conséquences importantes sur les besoins de trésorerie. Ces situations entraînent des répercussions défavorables sur les besoins de fonds et sur les coûts des ressources financières.

L'accroissement des besoins financiers du gouvernement et la diversification des sources de financement qui en a découlé, n'ont pas été accompagnés d'une augmentation proportionnelle des ressources humaines spécialisées ni des ressources informationnelles. Ces ressources sont nécessaires pour faire face à la complexité croissante des instruments et des marchés financiers et pour évaluer les risques inhérents à la fois au volume et à la nature des transactions effectuées sur ces divers marchés.

Le gouvernement a décidé, il y a quelques années, de recourir aux marchés financiers étrangers pour combler une partie de ses besoins de fonds. Toutefois, il n'a protégé qu'une faible partie de la dette à long terme libellée en devises étrangères contre le risque d'une fluctuation à la hausse de ces devises. Cette situation pourrait avoir des répercussions financières importantes au moment du remboursement de ces dettes, si les conditions des marchés sont alors défavorables. L'accès à ces marchés, bien que comportant des risques dus aux fluctuations des taux de change, permet cependant au gouvernement de disposer d'une disponibilité de liquidités à des taux d'intérêt généralement inférieurs aux taux alors en vigueur sur les marchés canadiens.

Nos observations sur la gestion de la trésorerie ont été discutées avec les représentants des ministères des Finances, du Revenu, de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Science, du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Tous se sont dit d'accord avec les observations qui les concernaient plus particulièrement et nous ont fait part qu'ils tiendraient compte de nos recommandations dans la poursuite de leurs activités.

b. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science — Programme d'aide financière aux étudiants

Sommaire des constatations

Le ministère a entrepris en 1982 le développement d'un nouveau système de gestion informatisé du régime d'aide financière aux étudiants. Nous estimons que ce projet, qui a été abandonné en septembre 1986, a coûté près de 7,8 M$, ce qui correspond à plus du double des prévisions initiales.

La tentative infructueuse d'implantation de ce nouveau système explique en partie le nombre élevé d'erreurs, surtout dans l'établissement du montant des bourses pour les étudiants qui y étaient admissibles en 1985-1986. Les résultats de nos sondages nous permettent d'estimer à 11,6 M$ l'aide accordée en trop aux étudiants.

La Direction générale de l'aide financière aux étudiants (D.G.A.F.E.) exerce des contrôles insuffisants sur la présence des pièces justificatives importantes et sur l'authenticité des données fournies par les étudiants pour l'attribution de l'aide financière.

La qualité du travail des employés chargés d'analyser les demandes d'aide aux étudiants n'est pas l'objet d'un contrôle rigoureux, systématique et régulier.

La D.G.A.F.E. confie aux établissements d'enseignement des rôles et des responsabilités dans l'administration du programme d'aide, sans encadrer ce travail par des règles décrites dans un protocole formel, reconnu et accepté par les intervenants. Ainsi, la qualité du contrôle n'est pas uniforme et manque de rigueur.

Il est difficile de juger du niveau de productivité des employés dans deux directions importantes de la D.G.A.F.E., puisque les normes mises en place ne sont pas adéquates et que les gestionnaires ne les appliquent pas d'une manière régulière.

Les gestionnaires du ministère reconnaissent l'ensemble des constatations soulignées et manifestent l'intention de les corriger.

c. Régie des rentes du Québec

Sommaire des constatations

Depuis 1983, le Conseil d'administration a délégué par règlement tous ses pouvoirs décisionnels au président-directeur général. Néanmoins, le Conseil reste informé des dossiers importants et certains lui sont transmis pour avis ou décision.

La Régie a mis en place des mécanismes pour assurer la qualité et l'équité du traitement des demandes de rentes. Les prestations mensuelles sont payées à temps, à l'exception du premier versement. Au cours des trois dernières années, près du tiers des requérants d'une rente de retraite (soit 53 963 prestataires) ont reçu leur premier chèque en retard et 10 879 d'entre eux l'ont attendu trois mois et plus.

La Régie favorise le dépôt bancaire direct comme moyen économique de verser les rentes mensuelles. Ce même procédé de versement pour les allocations familiales pourrait faire économiser environ 1 M$ au gouvernement, mais elle n'est pas en mesure de le faire parce que les chèques sont tirés sur un compte bancaire du gouvernement et non sur un compte de la Régie.

L'exactitude des rentes versées dépend de la précision du registre des gains. Or, la Régie n'a pas encore conclu d'entente formelle avec le ministère du Revenu du Québec, principal fournisseur des données monétaires du registre des gains, pour assurer que les informations qu'il lui transmet conviennent à des critères d'exactitude et d'intégralité ; aucun mécanisme n'assure la Régie que l'information reçue satisfait à ces critères. D'ailleurs, malgré les efforts de correction, des paiements insuffisants de rentes ont à nouveau été constatés lors de notre vérification de cette année.

La Régie s'est dotée en 1983 d'un plan directeur de développement des systèmes d'information. Les ressources requises pour le développement des nouveaux systèmes proposés étaient évaluées à l'origine à 4,2 M$ ou 43 années-personne. Elles sont maintenant de 21 M$ ou 202 années-personne. Les deux principaux systèmes proposés avaient pour objectifs d'améliorer l'exactitude et l'intégralité du registre des gains et de permettre la communication

massive entre la Régie et ses cotisants. Le développement de ces systèmes a été entrepris sans que la nécessité et la rentabilité de leurs principales fonctions en soient démontrées et avant que les ententes soient conclues avec les organismes fournisseurs des données de base. La Régie n'a pas l'assurance que les objectifs de ces nouveaux systèmes informatiques, quant à la précision des informations, sont réalistes et demeurent réalisables en l'absence d'ententes formelles.

La Régie a accentué en 1985-1986 ses efforts de communication avec le public. Au cours de cet exercice, une somme approximative de 8 M$ y a été consacrée, sans une coordination des activités et une analyse systématique des besoins en information du public visé. Aussi, la Direction n'est pas en mesure de démontrer que les activités de ses bureaux en régions, de même que celles des services de renseignements téléphoniques et du programme d'information aux cotisants, ont été organisées de manière à informer le public de façon suffisamment efficiente et efficace.

Les dirigeants de la Régie démontrent un souci d'améliorer la gestion des programmes de l'entité, et nous avons constaté durant notre vérification que des efforts étaient déployés en ce sens. Dans les réactions de la Régie à nos recommandations, nous percevons que des mesures correctives sont déjà ou seront mises en place en réponse à la majorité de nos observations.

d. Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)

Sommaire des constatations

Le signal de Radio-Québec atteint directement 91,4 % de la population québécoise. L'orientation de la programmation de Radio-Québec a permis une augmentation d'auditoire de presque 50 % depuis 1981.

La Société n'a pas élaboré de planification stratégique. Toutefois, le document intitulé « Radio-Québec maintenant » publié en 1985, peut servir à définir des objectifs stratégiques et opérationnels.

Le plan annuel de programmation est la pierre angulaire des activités de production de Radio-Québec. Le plan de 1986-1987 adopté par le Conseil d'administration est incomplet et ne permet pas de mesurer le degré de réalisation de ses orientations.

L'utilisation optimale des ressources humaines et techniques n'est pas assurée à Radio-Québec vu l'absence de normes sur leur affectation. En outre, les mécanismes de contrôle sur leur utilisation ne sont pas tous en place.

Le réseau d'antennes diffusant les émissions de Radio-Québec atteint un taux de fiabilité de 99,6 %. Cependant, les niveaux d'entretien minimaux pour assurer une diffusion de qualité et minimiser le coût des opérations ne sont pas établis.

D'une façon générale, la réaction de la Société à nos constatations et nos recommandations est positive. Les mesures prises par Radio-Québec pour réduire ses effectifs et ses coûts d'opération devraient contribuer à corriger les faiblesses soulevées en regard des mécanismes de gestion.

e. Société du Grand Théâtre de Québec

Sommaire des constatations

La Société du Grand Théâtre de Québec a eu un déficit d'opération de 530 000 $ pour l'exercice terminé le 31 août 1985, portant ainsi le déficit accumulé à 945 000 $ à cette date. Bien que des mesures aient été prises pour stabiliser le déficit accumulé, la Société n'a pas encore pris de mesures concrètes en vue de le résorber. Des démarches sont cependant en cours afin de rétablir la situation financière de la Société.

La Société a mis en place certains éléments de planification mais elle n'a pas encore de plan de développement de l'ensemble de ses activités. Un tel plan pourrait, entre autres, aider à définir les orientations de ses activités de production et de location des salles en fonction de sa mission et de sa situation financière. L'absence de ce document ne favorise pas la gestion des activités de la Société à partir d'objectifs clairement établis ni l'évaluation rigoureuse de ses réalisations.

De 1982 à 1985, la Société a déboursé 3 420 000 $ pour le renouvellement et l'amélioration de ses équipements de scène et pour des travaux d'aménagement de l'immeuble qu'elle occupe. Le coût de certains éléments de ces immobilisations ayant largement excédé les prévisions, plusieurs composantes du plan d'immobilisations autorisé n'ont pu être complétées ou exécutées.

Les procédés en vigueur à la Société n'ont pas toujours permis au Conseil d'administration et à ses comités de recevoir une information complète, nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation de la performance de ses activités.

Nous avons constaté que le Conseil d'administration et l'équipe de direction avaient déjà apporté de nombreux correctifs afin d'améliorer les pratiques de gestion, ainsi que l'expliquait la Société en réaction à nos recommandations.

III La présentation de l'information financière du gouvernement

Dans ses Rapports à l'Assemblée nationale des années antérieures, le vérificateur général présentait dans la partie portant sur les résultats de sa vérification, ses observations sur les états financiers annuels du gouvernement du Québec et, en annexe, ces états et son rapport à leur égard. Le vérificateur général a convenu avec le ministère des Finances qu'à compter de 1985-1986, le volume I des Comptes publics présenterait désormais les observations du vérificateur général en plus de son rapport sur les états financiers du gouvernement. Ces observations expliqueraient plus en détail les restrictions formulées dans son rapport sur les états financiers.

En procédant ainsi, le vérificateur général acquiert une plus grande souplesse dans la production de son Rapport annuel à l'Assemblée nationale, puisqu'il n'a pas à attendre l'émission de son rapport sur les états financiers du gouvernement préparés par le contrôleur des finances et approuvés par le sous-ministre des Finances. Les membres de l'Assemblée nationale n'en continuent pas moins de recevoir toutes les informations qu'ils sont en droit d'obtenir.

Dans la présente section, nous ferons des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement ayant pour objet d'améliorer la qualité des états financiers. Les modifications proposées à leur présentation devraient permettre aux lecteurs de se faire une meilleure idée de l'état des finances et des opérations du gouvernement.

Nous traiterons plus particulièrement de la réforme majeure apportée aux conventions comptables, de l'intégralité des états financiers, des travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et de certains autres travaux sur la présentation des états financiers des gouvernements.

1. Réforme des conventions comptables du gouvernement

Dans son Discours sur le budget de 1986-1987 prononcé à l'Assemblée nationale le 1er mai 1986, le ministre des Finances annonçait notamment une réforme de la comptabilité du gouvernement et la « liquidation des hypothèques ». Les « hypothèques » auxquelles le ministre des Finances faisait allusion concernent l'accumulation de déficits dans les centres hospitaliers, un montant important de créances irrécouvrables, particulièrement au ministère du Revenu, et les pertes substantielles à assumer du côté de certaines entreprises du gouvernement.

Cette réforme fait suite aux critiques et aux restrictions déjà exprimées par le vérificateur général. Certaines conventions comptables, de l'avis de ce dernier, ne favorisaient pas une présentation fidèle et complète de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses opérations. Les restrictions touchaient, entre autres, le traitement des obligations au titre des régimes de retraite et des comptes à payer non inscrits.

Le ministre des Finances a rappelé dans le Discours sur le budget qu'il n'existait pas encore de normes généralement reconnues et uniformément appliquées à l'égard de la comptabilité des opérations financières des différents gouvernements au Canada. Le gouvernement du Québec désirait tenir compte de l'opinion du vérificateur général, tout en n'étant pas désavantagé dans la comparaison de sa situation financière avec celle des autres provinces. La réforme des conventions comptables, annoncée dans ce Discours sur le budget, débutera avec l'année financière 1986-1987; elle vise aux résultats suivants:

— La reconnaissance comme comptes à payer du gouvernement et l'inscription à son passif des déficits accumulés des hôpitaux applicables à la « sous-budgétisation ». En conséquence, dès 1986-1987 l'intérêt sur ces déficits sera comptabilisé aux dépenses du gouvernement et les déficits accumulés seront pris en charge par le gouvernement et, à partir de 1987-1988, amortis sur une période de cinq ans;

— Le retour à la convention comptable qui existait avant 1980-1981 pour l'enregistrement de la provision pour créances douteuses relative aux comptes à recevoir. Elle consiste à imputer aux dépenses la variation annuelle de la provision pour créances douteuses;

— La comptabilisation des placements en actions du gouvernement dans ses entreprises, à leur valeur de consolidation plutôt qu'au coût;

— La comptabilisation en fin d'année financière selon la base d'exercice des frais réellement dus par le gouvernement, sans limiter l'inscription des dépenses à la disponibilité des crédits autorisés par le Parlement;

— La comptabilisation des emprunts en monnaies étrangères par réévaluation de la dette en devises étrangères selon les taux de change en vigueur à la fin de chaque année financière, en amortissant sur la durée restante de ces emprunts l'écart dû à la variation des taux de change en cours d'année.

Quant aux obligations envers les régimes de retraite, le gouvernement désire constituer un groupe de travail, composé d'experts-comptables et d'actuaires, pour en examiner les méthodes d'évaluation et de comptabilisation. En attendant les conclusions de ce groupe de travail, la méthode de comptabilisation actuelle continuera d'être appliquée.

Le Conseil du trésor a adopté le 10 juin 1986 (C.T. 161312) les modifications aux conventions comptables conformément aux lignes directrices émises par le ministre des Finances.

Les conventions comptables modifiées s'appliqueront aux opérations de l'année financière commençant le 1er avril 1986. Les ajustements des soldes de certains comptes d'actif et de passif avec leur contrepartie sur la dette nette se feront en date du 31 mars 1986.

Ce mode d'ajustement ne modifiera pas les résultats des opérations de l'année 1985-1986; son effet se fera sentir seulement sur les opérations des années subséquentes au 31 mars 1986.

Le texte devant apparaître dans les notes complémentaires aux états financiers du gouvernement pour expliquer le traitement comptable des modifications n'était pas disponible lors de la rédaction de ce Rapport. Nous pourrons formuler, le cas échéant, des commentaires particuliers sur ce mode d'ajustement dans nos observations qui seront présentées dans le volume I des Comptes publics 1985-1986.

Le Conseil du trésor a prévu, dans sa décision du 10 juin 1986, qu'un projet de loi serait présenté par le ministre des Finances à l'automne 1986, pour régulariser les comptes et obtenir du Parlement les crédits requis pour la liquidation des comptes à payer non pourvus.

À la date du présent Rapport, ce projet de loi n'avait pas encore été déposé devant l'Assemblée nationale.

La décision du gouvernement de modifier certaines de ses conventions comptables considérées non appropriées, représente un geste concret et positif résultant en une meilleure présentation de l'information financière. En ce faisant, le gouvernement donne suite à certaines recommandations du vérificateur général formulées dans ses Rapports annuels antérieurs.

Ce dernier constate donc avec satisfaction l'action prise par le gouvernement en vue de présenter une information financière plus complète dans ses états financiers. Il encourage le gouvernement à poursuivre sa démarche dans le sens de l'amélioration de cette présentation.

2. Intégralité des états financiers du gouvernement

Dans les Rapports antérieurs du vérificateur général à l'Assemblée nationale, nous avons soulevé la question de l'intégralité des états financiers du gouvernement. On peut définir l'intégralité des états financiers comme étant la caractéristique de l'information comptable qui assure que les états financiers renferment toutes les données nécessaires à la présentation fidèle de la situation financière ainsi que des résultats de toutes les activités.

À notre avis, les états financiers tels que publiés ne procuraient pas une information financière globale des activités financières sous la responsabilité du gouvernement.

Les états financiers actuels du gouvernement comprennent les comptes relatifs au Fonds consolidé du revenu et ceux du Fonds des services de santé, où sont généralement inscrites toutes les opérations financières des ministères et de certains organismes. Cependant, les états financiers du gouvernement ne présentent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont il est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des organismes et des entreprises du gouvernement.

Ces organismes et ces entreprises ont été mis sur pied pour servir les objectifs du gouvernement. Il devrait en être tenu compte dans la présentation des états financiers, et il ne serait pas exagéré d'entrevoir la consolidation des états financiers de certains organismes gouvernementaux.

Dans la classification des organismes et des entreprises du gouvernement d'après leur nature et leur objet, on devrait considérer les groupes suivants:

— Les organismes et les entreprises du gouvernement pour lesquels on reconnaît des activités à caractère commercial (sociétés d'État): la majorité de leur financement provient de services rendus et leur autonomie financière est reconnue;

— Les organismes effectuant des activités à caractère gouvernemental: leurs revenus dépendent largement des sommes versées en subventions par le gouvernement ou encore, ce dernier assume leurs frais d'administration;

— Les fonds en fiducie administrés par des organismes du gouvernement comprenant les fonds d'assurance et les fonds de régimes de retraite dans lesquels on retrouve les éléments d'actif détenus pour le compte de tiers (employés, employeurs ou usagers);

— Les fonds spéciaux qui consistent en une affectation de fonds à des fins particulières;

— Les fonds renouvelables qui sont constitués à même le Fonds consolidé du revenu; ils visent à acquitter certaines dépenses encourues pour la réalisation d'une activité à même les recettes provenant de cette même activité.

Le traitement comptable à accorder à ces divers fonds ou entités du gouvernement dépend de leur nature et de leur objet. Parmi les traitements comptables à envisager, il y a la consolidation ou le cumul, ainsi que l'enregistrement à la valeur de consolidation ou simplement la comptabilisation au coût.

Le gouvernement, en modifiant sa convention comptable sur l'enregistrement de la valeur de ses placements en actions dans les entreprises du gouvernement, règle une partie de la question de l'intégralité de ses états financiers. Cependant, nous notons, entre autres, que ces états financiers ne prennent pas en compte les opérations à caractère gouvernemental des organismes et des entreprises du gouvernement ainsi que des différents fonds (spéciaux, renouvelables et en fiducie).

Nous avons constaté que depuis quelques années, certaines provinces ont commencé à présenter une information financière globale de leurs activités dans leurs états financiers annuels. Leur approche vise à s'assurer que les états financiers reflètent davantage les avoirs détenus et les obligations dont le gouvernement se rend responsable.

3. Publication des conventions comptables

La pratique actuelle est de présenter avec les états financiers annuels du gouvernement un énoncé des conventions comptables comportant les règles édictées par le Conseil du trésor et un exposé du contrôleur des finances qui vise à apporter des précisions pour les fins d'une application pratique.

Une description claire permettrait une compréhension et une interprétation uniformes des conventions comptables en usage. La publication des conventions comptables en deux textes peut être une source de confusion. Les précisions apportées à l'énoncé par le contrôleur des finances ne réussissent pas toujours à en améliorer la description.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.) formule une recommandation sur la nécessité pour une entité de publier ses conventions comptables. Dans sa première prise de position sur la comptabilité, il recommande ceci:

« On doit fournir, comme partie intégrante des états financiers, une description claire et succincte de toutes les conventions comptables importantes adoptées par l'entité qui présente les états financiers. ».

Dans le texte à l'appui de cette recommandation, le Comité mentionne que la description des conventions comptables doit être succincte si l'on veut qu'elle soit lue.

Nous sommes d'avis que si le gouvernement désire publier des conventions comptables claires et succinctes, il devrait se limiter à l'énoncé édicté par le Conseil du trésor. Dans l'hypothèse où cet énoncé annuel ne serait pas suffisamment complet, des modifications devraient y être apportées en vue d'une meilleure compréhension et d'une interprétation uniforme.

4. Délai de présentation des états financiers

La Loi sur l'administration financière exige que le ministre des Finances présente les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière. Depuis plusieurs années, les Comptes publics, qui comprennent les états financiers, ne sont déposés à l'Assemblée nationale que quelques jours avant l'ajournement d'hiver de la session. De tels délais dans la publication des états financiers après la fin de l'année financière ne peuvent qu'affecter leur utilité. Ils devraient préférablement être publiés tôt au cours de la session d'automne.

Le Comité de l'I.C.C.A. sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public définit, dans une prise de position, certains objectifs des états financiers des gouvernements. Le premier de ces objectifs recommande que les états financiers soient présentés en temps utile. En effet, selon les explications de cette prise de position, « des états financiers publiés longtemps après la fin de l'exercice ne présentent qu'un intérêt historique. L'utilité des informations diminue avec le temps lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ou de se faire une opinion. »

Puisque les renseignements contenus dans les états financiers sont pour les utilisateurs une source de référence pour effectuer des évaluations et porter des jugements sur les activités et la gestion financière du gouvernement, ils doivent être dressés dès que possible après la fin de l'exercice et publiés aussitôt leur préparation terminée.

5. Travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

L'Institut Canadien des Comptables Agréés (I.C.C.A.), par l'intermédiaire de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, a poursuivi au cours de la dernière année ses travaux de recherche en matière de comptabilité et de vérification.

Ce Comité, institué en 1981, a notamment pour mandat d'étudier les questions ayant trait à la théorie et à la pratique de la comptabilité et de la vérification dans les organismes du secteur public et de publier, de sa propre initiative, les prises de position qu'il juge être dans le meilleur intérêt du public.

Le Comité n'a aucune autorité pour contraindre les gouvernements à respecter les lignes directrices énoncées dans ses prises de position. Cependant, on constate chez les gouvernements, leurs comptables et leurs vérificateurs, un désir grandissant de se conformer à ces recommandations.

Au cours de la dernière année, les principaux travaux du Comité ont été les suivants:

a. Préface des recommandations concernant la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public

Le Comité a procédé dernièrement à une révision de la préface des recommandations concernant la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Cette préface avait été publiée pour la première fois en 1983.

Les modifications apportées ont consisté principalement à définir d'une façon plus générale les entités comprises dans l'expression « organismes du secteur public », et à étendre la portée des recommandations du Comité à ces entités à moins d'une restriction précise.

Ainsi, la portée des prises de position en comptabilité est étendue aux administrations locales, ce qui n'était pas le cas auparavant; les prises de position en vérification s'adressent maintenant à l'ensemble des entités du secteur public, c'est-à-dire les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les administrations locales, de même qu'aux entités telles que les fonds, les organismes gouvernementaux et les sociétés d'État.

b. Travaux de recherche en comptabilité

i. Prise de position — Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements

Le Comité vient de publier, en novembre 1986, sa prise de position sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. Cette prise de position en matière de comptabilité constitue le deuxième des trois projets retenus par le Comité pour établir un cadre en vue d'élaborer des principes comptables généralement reconnus et des normes de présentation de l'information financière convenant aux gouvernements, et de définir l'entité comptable couverte par leurs états financiers.

Le premier projet a déjà fait l'objet d'une prise de position de la part du Comité en novembre 1984. Il portait sur les « Objectifs des états financiers des gouvernements ». Ces objectifs ont trait au rôle des états financiers, à leur portée, à l'évaluation de la performance et du respect des autorisations législatives, à la présentation des activités financières et, enfin, au compte rendu de l'état des finances.

C'est à la suite de l'orientation donnée dans cette première prise de position que le Comité a élaboré la deuxième qui porte sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements.

Cette prise de position, qui comprend 35 recommandations, traite principalement des sujets suivants:

— Les principes généraux de présentation de l'information;

— La présentation de l'état des finances du gouvernement;

— La présentation des activités financières des gouvernements;

— Le contrôle législatif et l'obligation de reddition de comptes.

Ainsi, les états financiers devraient communiquer aux utilisateurs une information pertinente, fiable, clairement présentée et reposant sur l'application continue et uniforme des règles. Les états financiers devraient, de plus, fournir l'état des finances et les résultats des activités du gouvernement, comparer les résultats réels avec les résultats prévus et indiquer si les deniers publics ont été gérés conformément aux autorisations législatives.

Le dernier de cette série de trois projets est en voie d'élaboration. Nous le décrivons ci-après.

ii. Projets en cours — Définition de l'entité comptable et comptabilisation des investissements à long terme et des immobilisations

Le Comité élabore actuellement le texte relatif au troisième projet. On y trouvera une définition de l'entité comptable couverte par les états financiers du gouvernement et des recommandations concernant la consolidation et la comptabilisation des investissements à long terme.

Ce document devrait constituer une ébauche de solution des problèmes reliés à l'intégralité et à la portée des états financiers, appuyant ainsi les remarques réitérées du vérificateur général à ce sujet.

Parmi les autres projets en cours en matière de comptabilité, le Comité de l'I.C.C.A. procède actuellement à une étude sur la comptabilisation des immobilisations des gouvernements.

c. Travaux de recherche en vérification

i. Prise de position — Vérification de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public a publié, depuis notre dernier Rapport, une troisième prise de position en matière de vérification. Elle porte sur la vérification de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes. Cette prise de position s'ajoute à celles qui portent sur la vérification des organismes du secteur public et sur la vérification des états financiers des organismes du secteur public.

La première fournit des renseignements généraux permettant d'interpréter les recommandations en vérification formulées par le Comité. La deuxième porte sur l'application des normes de vérification généralement reconnues à la vérification des états financiers des gouvernements et des autres entités du secteur public.

Cette troisième prise de position, publiée en mai 1986, formule des recommandations à l'intention du vérificateur qui est appelé:

— À exprimer une opinion sur la conformité des activités ou des opérations d'une entité aux autorisations spécifiées; ou

— À exprimer une opinion sur la conformité aux autorisations spécifiées des opérations qui ont été portées à sa connaissance dans l'exercice de ses autres fonctions de vérification; ou

— À signaler les cas de non-conformité aux autorisations qu'il a relevés dans l'exercice de ses fonctions de vérification.

Les recommandations contenues dans cette prise de position traitent des normes à suivre par le vérificateur dans chacune de ces circonstances. Le respect de ces normes permet d'assurer, entre autres, aux membres de l'Assemblée nationale, que la vérification de conformité est effectuée selon des normes équivalant à celles qui régissent la vérification des états financiers et que le rapport du vérificateur donne au lecteur le degré d'assurance approprié.

ii. Projet en cours — Normes de vérification d'optimisation des ressources

Un certain nombre de vérificateurs législatifs, dont celui du Québec, ont un mandat de vérification d'optimisation des ressources faisant appel à des exigences particulières. L'I.C.C.A. a reconnu le besoin de normes généralement reconnues pour ces travaux de vérification et a mandaté le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public ainsi que le Comité des normes de vérification pour les concevoir.

Ces normes générales devraient toucher aux compétences professionnelles du vérificateur, à la conduite de la mission et au contenu du rapport du vérificateur.

d. Participation du vérificateur général du Québec

Comme par les années passées, le vérificateur général a appuyé les travaux de l'I.C.C.A. et plus particulièrement ceux du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Il a notamment commenté les projets d'exposés-sondages publiés par le Comité.

Il continuera de porter une attention particulière à ces travaux puisqu'il est convaincu de leur pertinence et de leur utilité.

6. Autres travaux

a. Groupe de travail sur les régimes de retraite

Le vérificateur général, dans ses rapports sur les états financiers des années antérieures, a émis des commentaires ou formulé des restrictions quant au traitement comptable des obligations du gouvernement envers les régimes de retraite. Bien que le gouvernement présente en note complémentaire à ses états financiers des renseignements sur ses obligations envers les régimes de retraite, il n'en comptabilise qu'une partie.

Dans son Discours sur le budget de 1986-1987, le ministre des Finances a mentionné que la méthode de comptabilisation actuelle pour l'enregistrement des obligations envers les régimes de retraite continuera d'être appliquée en attendant les conclusions d'un groupe de travail qui sera formé d'intervenants gouvernementaux et de spécialistes des professions actuarielles et comptables. Ce groupe se verra confier le mandat d'examiner les méthodes d'évaluation et de comptabilisation des obligations reliées aux régimes de retraite, de les évaluer en comparaison avec celles utilisées par d'autres gouvernements, et de faire des recommandations au gouvernement.

L'importance des sommes d'argent associées au traitement comptable des régimes de retraite et son influence sur la présentation de la situation financière du gouvernement justifient d'emblée une telle étude.

b. Étude conjointe Canada — États-Unis

Afin d'en venir à un consensus sur l'élaboration de principes comptables pour la préparation des rapports financiers d'un gouvernement, il faut déterminer, dans une première étape, quels en sont les utilisateurs et quels sont leurs besoins en matière d'information financière. L'identification des différents groupes d'utilisateurs devrait être, pour un gouvernement, une de ses préoccupations majeures, puisque les rapports financiers leur sont destinés.

Une étude approfondie de plus de deux ans, portant sur les besoins des utilisateurs de ces rapports financiers, vient d'être complétée par le Bureau du vérificateur général du Canada en collaboration avec le « General Accounting Office » des États-Unis.

Terminée au printemps 1986, « L'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux » est axée sur les besoins des utilisateurs des renseignements financiers concernant

les gouvernements fédéraux (Canada—U.S.A.) et préconise un changement vers un système intégral de comptabilité d'exercice.

L'étude identifie six groupes d'utilisateurs et leurs besoins dans quatre domaines particuliers, à savoir: le mode de présentation des rapports financiers, l'adoption de conventions comptables plus appropriées et plus complètes, la notion d'entité comptable intégrale et la présentation opportune des rapports. Dans les paragraphes suivants, nous résumons les orientations et les suggestions découlant de l'étude.

i. Présentation des rapports financiers

Selon le modèle d'états financiers présentés, la première partie des rapports financiers comprendrait une présentation succincte, mais claire et précise, de la situation financière. On pourrait y faire un usage abondant de graphiques et de diagrammes pour illustrer le déficit annuel per capita ou en pourcentage du produit national brut et les fluctuations des indicateurs économiques sur des périodes allant jusqu'à 10 ans.

La deuxième partie présenterait les mêmes informations, de façon de plus en plus détaillée, sur les opérations financières du gouvernement, à savoir: ce qu'il possède et ce qu'il doit, les sources de ses recettes et les objets de ses dépenses.

ii. Conventions comptables

Selon l'étude, les utilisateurs identifiés souhaitent que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice. Cela impliquerait des conventions comptables plus appropriées et plus complètes et amènerait des changements majeurs de présentation concernant surtout les biens corporels (stocks, terrains, bâtiments et matériel), les dettes actuarielles au titre du régime de retraite des employés, les recettes fiscales, les dépenses fiscales et les prêts « à conditions généreuses » qui seraient présentés à leur valeur actualisée.

Le coût des biens corporels ne serait plus imputé en entier aux dépenses de l'exercice au moment de leur acquisition, mais il le serait au moment de leur vente ou de leur utilisation (stocks), ou selon l'amortissement calculé sur leur vie utile (bâtiments et matériel).

Dans le cas des dépenses fiscales, il semblerait approprié d'inclure une estimation des recettes auxquelles le gouvernement renonce comme suite à l'application des mesures fiscales sélectives.

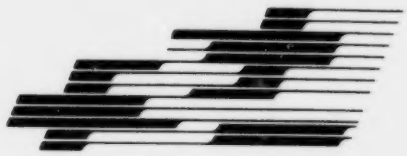
iii. Entité comptable intégrale

L'étude traite aussi de l'utilité de la consolidation et du regroupement dans les états financiers du gouvernement de toutes les activités gouvernementales, quelle que soit leur nature ou leur organisation.

On retrouve le même débat de fond concernant le traitement comptable à accorder dans ces états financiers aux sociétés d'État, aux organismes et aux entreprises du gouvernement tant au Canada qu'aux États-Unis. Plusieurs utilisateurs voient une différence fondamentale entre les opérations commerciales et non commerciales du gouvernement. Par exemple, ils favoriseraient la présentation à la valeur de consolidation des participations dans les sociétés commerciales du gouvernement.

iv. Présentation opportune des rapports

La présentation opportune des rapports est également un des sujets importants traités dans l'étude. Pour leurs besoins, les utilisateurs souhaitent que le rapport financier annuel soit présenté dans un délai inférieur à trois ou quatre mois après la fin de l'exercice. Ils aimeraient également recevoir une information ponctuelle en cours d'année (rapports périodiques condensés, mensuels ou trimestriels) et des rapports annuels condensés, un ou deux mois après la fin de l'année.



Deuxième partie

Résultats de notre vérification

La présente partie du Rapport expose les résultats de notre vérification. Elle comprend des remarques et des commentaires sur:

— La vérification du gouvernement et de ses ministères;

— La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement du Québec;

— La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec; et

— Les vérifications intégrées se rapportant à la gestion de la trésorerie au gouvernement du Québec, au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science — Programme d'aide financière aux étudiants, à la Régie des rentes du Québec, à la Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec) et à la Société du Grand Théâtre de Québec.

Nous avons obtenu tous les renseignements, rapports et explications demandés, et nous tenons à remercier les gestionnaires et les employés de leur concours.

Remarques et commentaires

La vérification du gouvernement et de ses ministères

I La vérification du gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification

Conformément à la Loi sur le vérificateur général, nous soumettons dans la présente section, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées. De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des ministères afin d'obtenir leur point de vue qui, lorsqu'il a été possible de le faire, est donné en contrepartie.

1. Commerce extérieur et Développement technologique

Contrats de services professionnels

Les contrats de services professionnels conclus par les ministères, relativement à l'administration ou à la recherche, sont régis par le Règlement sur les contrats de services du gouvernement. Ce règlement précise, entre autres, que tout contrat supérieur à 25 000 $ ne peut être conclu à moins que des soumissions n'aient été sollicitées. De plus, selon une directive du Conseil du trésor, les contrats pour services professionnels de plus de 5 000 $ doivent être octroyés à un Cabinet dont le nom est transmis par le directeur général des achats.

Le ministère a octroyé, en 1985-1986, sept contrats inférieurs à 5 000 $ à un Cabinet de conseillers externes pour l'analyse et la conception d'un système intégré de gestion informatisée. Ces contrats représentent une somme totale de plus de 32 800 $ et ont été accordés sans demande de soumissions et sans l'intervention du directeur général des achats.

À notre avis, ces contrats, pour des services de consultation, d'études et de recherches, accordés à un même Cabinet et pour des activités étroitement reliées au système et de nature similaire ou complémentaire, auraient dû faire l'objet de demandes de soumissions auprès de Cabinets dont les noms auraient été soumis au ministère par le directeur général des achats.

□ Réaction du ministère

« L'apparente similitude dont vous nous faites part vient du fait que le ministère a dû recourir à plusieurs reprises à des professionnels externes pour assister ses analystes internes dans la résolution de divers problèmes de gestion et pour étudier certains aspects techniques en périphérie de l'analyse et de la conception de son système intégré de gestion informatisée.

La nature des questions traitées, la différenciation des tâches à réaliser, les objectifs visés, les compétences professionnelles requises par le ministère en complément des ressources internes disponibles et le temps sont autant de facteurs qui font en sorte qu'un contrat unique consécutif à des soumissions n'était pas opportun, n'offrait pas de garantie de meilleurs coûts et surtout, d'assurance quant à la qualité des ressources professionnelles requises par le ministère.

Je crois qu'il est utile de souligner qu'en procédant ainsi, le ministère a été en mesure d'intégrer l'ensemble des analyses produites en utilisant au maximum ses ressources internes et en réduisant l'impact budgétaire de ses développements informatiques et de ses systèmes de gestion. À notre avis, les principes d'efficacité et d'efficience que l'on doit rechercher dans l'utilisation de nos ressources ont été respectés. En effet, en ce qui concerne les développements informatiques seulement, de l'avis des organismes centraux qui ont analysé notre projet, celui-ci ne leur semblait pas réalisable avec les ressources que nous y consacrions étant donné son niveau de complexité. Pourtant, son développement aura été complété en moins de neuf mois à un coût de 240 000 $ et toutes les analyses, si elles avaient été faites de manière continue dans le temps, auraient pris environ sept mois et coûté 85 000 $. À ma connaissance, aucun système comparable n'a été développé à ces coûts dans toute la fonction publique.

... le ministère a suivi l'ensemble de la procédure gouvernementale dans le développement de son projet informatique, y compris une consultation poussée avec le ministère des Communications. Le lien que votre rapport fait entre certains contrats me semble reposer plus sur le fait que c'est la même unité du ministère qui a assumé la maîtrise d'oeuvre des travaux et qu'il y a eu continuité dans les besoins que sur la nature de ces contrats.

À titre d'exemple, l'élaboration d'un système de gestion et les spécifications techniques en matière de logiciel sont deux objets spécifiques et surtout distincts et par conséquent la décision de procéder par contrat spécifique me semble un geste administratif normal qui respecte la réglementation prévue à cet effet. »

2. Communications

Bureau central de l'informatique (B.C.I.)

Contrôles en milieu informatique

L'examen et l'évaluation des contrôles en milieu informatique au Bureau central de l'informatique (B.C.I.) nous ont permis de constater le non-respect de certaines normes gouvernementales et le manque de rigueur des contrôles d'accès aux ressources informatiques.

1. Normes gouvernementales

a. Protocoles d'entente avec les ministères ou organismes du gouvernement

Conformément à une directive du Conseil du trésor, lorsque le B.C.I. fournit des services informatiques à un ministère ou à un organisme, les rôles et responsabilités de chacun doivent être consignés dans un protocole d'entente. Il n'existe pas de tels protocoles d'entente à l'heure actuelle.

■ Recommandation

Le B.C.I. devrait, conformément à la directive du Conseil du trésor, conclure des protocoles d'entente sur les services informatiques qu'il fournit aux ministères et organismes du gouvernement.

□ Réaction du ministère

« La signature de contrat avec les clients pour définir les engagements et les responsabilités des intervenants implique une stabilité opérationnelle et un cadre administratif qui donne la latitude nécessaire au serveur pour rencontrer ses engagements. Le plan de redressement des opérations de la DGI soumis au Conseil du trésor, pour approbation, identifie plusieurs faiblesses, propose des solutions et vise à permettre de signer de telles ententes. »

b. Plan de relève

En tant que fournisseur de services informatiques, le B.C.I. doit observer les normes en informatique du gouvernement. L'une de ces normes exige de garantir la sécurité opérationnelle des services du fournisseur et tout particulièrement la non-interruption des travaux informatiques de l'organisme client.

Le B.C.I. n'a pas de plan de relève assurant la continuité des opérations.

■ Recommandation

Le B.C.I. devrait rendre opérationnel un plan de relève informatique.

□ Réaction du ministère

« Le plan de relève de la DGI *assurant la continuité des opérations doit s'inscrire dans le cadre de la politique de sécurité informatique gouvernementale. Cette dernière a été révisée par la Direction générale de la coordination interministérielle et a été soumise au Secrétariat du Conseil du trésor en février* 1986. »

2. Contrôles d'accès aux ressources informatiques

La gestion des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques est déficiente. Cette gestion ne permet pas la révocation ou la modification systématique des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques lors de mouvements de personnel.

■ Recommandation

Un processus devrait être adopté pour aviser les responsables de la sécurité au B.C.I. de tout mouvement de personnel de façon à réserver l'accès aux ressources informatiques aux employés dont les tâches le justifient.

□ Réaction du ministère

« Le plan de redressement mentionné ci-dessus prévoit l'acquisition d'outils pour améliorer le contrôle d'accès. »

3. Environnement

Amélioration du milieu ambiant — Assainissement des eaux

Dans le cadre de travaux de vérification de l'année financière 1985-1986, nous avons procédé à un suivi des recommandations formulées à nos trois derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1983: p. 71-75; 1984: p. 38-41; 1985: p. 63-66).

Bien que le ministère ait instauré certains mécanismes de contrôle au cours des dernières années, les lacunes relevées nous permettent de conclure, pour la quatrième année consécutive, que les contrôles exercés sont encore insuffisants.

En raison de l'ampleur des sommes en cause et de l'importance des lacunes identifiées, nous reproduisons l'essentiel des commentaires et des recommandations formulés à ces Rapports.

Au 31 mars 1986, les engagements du gouvernement du Québec à l'égard du remboursement du capital des dettes contractées par les municipalités et par la Société québécoise d'assainissement des eaux, pour le financement de leurs travaux d'assainissement des eaux, s'élèvent à environ 1,3 milliard $.

De plus, nous estimons que la participation gouvernementale au remboursement du capital des dettes à contracter à l'égard des travaux à effectuer en vertu des conventions déjà conclues avec les municipalités, atteindra au moins 1,9 milliard $.

À ces sommes doivent s'ajouter les intérêts que le gouvernement s'est également engagé à assumer.

i. Vérification et attestation de l'admissibilité des coûts des travaux réalisés

En vertu de son cadre de gestion, le ministère doit « ...statuer sur l'admissibilité des coûts des ouvrages... ». Le ministère ne s'assure pas, en règle générale, de la conformité des coûts avec les critères d'admissibilité énoncés dans les ententes qu'il a conclues avec les municipalités.

En effet, bien que le ministère ait introduit en 1983-1984, comme moyen de contrôle, un formulaire d'attestation de l'admissibilité du coût des travaux d'assainissement des eaux, nous avons constaté que les chargés de projet attestaient de l'admissibilité des travaux mais n'étaient pas en mesure de certifier les coûts des travaux réalisés selon le cadre de gestion.

Par contre, les chargés de projet du ministère ne remplissent pas ce formulaire lorsque la Société québécoise d'assainissement des eaux est maître d'oeuvre des travaux.

Le chargé de projet a produit en 1985-1986 ce formulaire pour la Communauté urbaine de Montréal qui est maître d'oeuvre de ses travaux d'assainissement des eaux. Cependant, il y indique qu'au 31 mars 1985, selon la certification de la Communauté, les coûts des travaux réalisés atteignaient 648,7 M$. Cette indication ne constitue pas, à notre avis, la certification requise du chargé de projet du ministère selon le cadre de gestion.

Au cours de l'année, le ministère a entrepris, auprès de certaines municipalités, la vérification de l'admissibilité des coûts sujets aux subventions gouvernementales. Les résultats de cette vérification ne sont pas encore connus. De plus, ces travaux de vérification ne concernent à peine que 1 % des dépenses totales encourues dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux.

■ Recommandation

Le ministère devrait poursuivre ses efforts afin d'exercer un contrôle rigoureux sur l'admissibilité des coûts des travaux.

□ Réaction du ministère

« Lorsque la maîtrise d'oeuvre d'un projet est assumée par une municipalité, l'approche retenue pour établir et contrôler l'admissibilité des dépenses comporte deux phases. Dans un premier temps, un « état provisoire d'admissibilité du coût des travaux » est préparé après que la municipalité eût contracté un emprunt pour financer ses ouvrages d'assainissement. Cet état est préparé dans le but de certifier que les ouvrages concernés ont été réalisés dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux et qu'ils sont admissibles aux subventions gouvernementales; il sert également à établir la quote-part gouvernementale relative au financement de ces ouvrages.

Dans un deuxième temps, une vérification des coûts des projets est effectuée a posteriori afin de s'assurer que les dépenses effectuées dans le cadre des projets sont conformes aux normes du cadre de gestion et aux ententes d'assainissement. À cet effet, le ministère a élaboré un programme de vérification et jusqu'à maintenant 40 règlements d'emprunt (sur une possibilité de 127) ont été vérifiés. Le ministère compte poursuivre la vérification des règlements d'emprunts fermés au cours de la prochaine année. Il est par ailleurs important de noter que les dossiers de vérification ne peuvent pas être fermés avant la fin des projets.

D'autre part, pour les projets dont la réalisation est assumée par la Société québécoise d'assainissement des eaux, le ministère approuve, a priori, au moyen des certificats d'autorisation, les travaux admissibles au Programme d'assainissement des eaux dans le cadre de chaque convention et projet d'assainissement. Tout écart relatif aux approbations données doit être signalé au ministère pour obtenir l'autorisation nécessaire. En ce qui concerne la vérification a posteriori de l'admissibilité des coûts par rapport aux normes du programme, le ministère a concentré ses efforts sur la vérification des projets réalisés par les municipalités plutôt que ceux assumés par une société gouvernementale, laquelle fait l'objet d'une vérification par le vérificateur général.

En ce qui concerne le projet de la C.U.M., le ministère est conscient que l'état provisoire d'admissibilité dont fait état le vérificateur dans son commentaire concerne l'admissibilité des ouvrages au Programme d'assainissement des eaux.

Enfin, il est à noter que le ministère considère qu'il serait souhaitable d'accélérer le rythme de vérification des coûts des projets dont la maîtrise d'oeuvre est assumée par les municipalités; de même, le ministère estime qu'il est anormal qu'on ne puisse pas effectuer présentement la vérification de l'admissibilité des coûts des projets de la C.U.M. et de la Société québécoise d'assainissement des eaux. Cette situation est due au manque de ressource et on étudie présentement la possibilité de réaffectation de personnel à cette fin. »

ii. Participation gouvernementale au service de la dette des municipalités

Les réclamations de la Société québécoise d'assainissement des eaux et des municipalités relatives à la participation gouvernementale au service de la dette ne sont pas vérifiées de façon systématique mais plutôt sur une base d'échantillonnage.

Rien ne nous démontre que le ministère vérifie les réclamations de la Société québécoise d'assainissement des eaux. De plus, le ministère ne tient pas à jour le registre conçu pour assurer le suivi du service de la dette des municipalités lorsque la Société est maître d'oeuvre des travaux. Par ailleurs, le ministère n'a pas à certains dossiers toutes les pièces justificatives requises aux fins d'une vérification complète des réclamations avant de procéder au paiement des subventions aux municipalités qui assurent elles-mêmes la réalisation des travaux.

■ Recommandation

Le ministère devrait s'assurer que les moyens de contrôle sont mis à jour, et vérifier de façon rigoureuse toutes les réclamations qui lui sont présentées.

□ Réaction du ministère

« En raison des ressources disponibles limitées, le ministère effectue un minimum de vérification des factures de la SQAE; cette vérification concerne notamment la période d'intérêt couverte, le montant des ouvrages capitalisés, le montant des ouvrages transférés du financement à court terme au financement à long terme, le calcul des montants d'intérêt et d'escompte facturés. Il a en effet été jugé préférable d'accorder plus d'efforts au contrôle des factures des municipalités assumant la maîtrise d'oeuvre de leur projet plutôt qu'au contrôle d'une société gouvernementale.

Concernant la mise à jour du registre « État du service de la dette de la SQAE », le ministère reçoit de la Société québécoise d'assainissement des eaux un état des comptes à recevoir qui permet d'effectuer certaines vérifications aux soldes de capital payé et à rembourser. De plus, la conception administrative d'un système d'information sur le suivi du service de dette a été préparée et sera soumise au Conseil du trésor pour approbation; ce système prévoit notamment, la production informatisée de registres sur l'état des remboursements effectués dans le cadre des projets d'assainissement urbain.

Le ministère a poursuivi en 1985-1986 ses efforts en vue d'assurer un meilleur contrôle des paiements effectués dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux. Parmi les mesures mises en place il convient de mentionner:

— La vérification des coûts de projets réalisés par les municipalités;

— L'élaboration d'une conception administrative d'un système informatisé du suivi du service de la dette;

— La mise en place de contrôles plus systématiques des factures et paiements.

Malgré les efforts déjà faits au cours des dernières années pour effectuer un meilleur contrôle des paiements gouvernementaux dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux, le ministère est d'avis que de nouvelles améliorations peuvent être apportées. À cette fin, une ressource additionnelle a récemment été ajoutée au suivi du service de la dette. »

4. Finances

Contrôles en milieu informatique de SYGBEC

Le système informatisé de gestion budgétaire et comptable du gouvernement est sous la responsabilité du contrôleur des finances. Celui-ci en assure le développement, l'entretien et l'exploitation. Ce système est relié à un réseau d'écrans cathodiques (TÉLÉ-SYGBEC) permettant aux usagers la transmission des données budgétaires et comptables à un ordinateur central. Un logiciel spécialisé assure la protection des programmes et des fichiers et l'accès aux transactions est contrôlé par un système de sécurité interne. Notre examen de l'environnement informatique de SYGBEC a révélé les faiblesses suivantes:

— La gestion des codes d'identification et des droits d'accès aux fichiers et aux programmes n'est pas adéquate. Il n'y a pas de mise à jour systématique de l'attribution des codes d'identification et des droits d'accès. Ainsi, certains codes n'ont pas été révoqués ou modifiés à l'occasion de mouvements de personnel;

— Des employés du contrôleur des finances, affectés à l'entretien et à l'exploitation du système SYGBEC, peuvent interroger ou traiter, à la demande des usagers du réseau, toutes les transactions propres à chacun des ministères.

■ Recommandation

Le contrôleur des finances devrait resserrer ses contrôles sur la gestion des codes d'identification et des droits d'accès. De plus, il devrait interdire ou tout au moins ne permettre qu'à un nombre très restreint de personnes affectées à l'entretien et à l'exploitation du système, d'effectuer des transactions à ce système et ce, sous un contrôle très rigoureux.

□ Réaction du contrôleur des finances

« Avec l'introduction de la séparation des traitements informatiques, au début de 1986, l'exercice des contrôles d'accès a été normalisé et de beaucoup resserré.

En ce qui a trait à la procédure concernant les mouvements de personnel ayant accès aux systèmes, cette dernière sera dorénavant appliquée avec plus de rigueur.

En ce qui a trait au fait que des employés peuvent traiter ou interroger toutes les transactions, le contrôleur des finances possède des contrôles compensatoires appropriés et appliqués dans les directions de comptabilité. L'approche prévalant actuellement rend ces personnes très efficaces car elles ont à répondre à plusieurs questions en provenance des usagers.

De façon générale, nous croyons que la sécurité d'accès au réseau TÉLÉ-SYGBEC *est valable, bien que des améliorations peuvent y être apportées. Cependant, il ne faudrait pas verser dans un système qui nous empêcherait d'être efficace ou qui enlèverait la flexibilité désirée dans nos opérations. Il demeure toujours possible d'améliorer l'aspect en cause lors d'une révision projetée du système. »*

5. Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu

En 1985-1986, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels ont atteint 2,2 milliards $, soit 200 M$ de plus que l'année précédente.

Pour traiter les données relatives aux bénéficiaires, le ministère utilise un système informatique auquel on peut accéder à partir de terminaux situés, entre autres, dans les Centres-Travail-Québec (C.T.Q.). Les principaux moyens de contrôle de ce système reposent sur la sécurité d'accès au réseau de télétraitement des données et sur l'ensemble des normes et procédés administratifs visant l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité des transactions traitées.

Ces normes et procédés sont appliqués par les C.T.Q. qui sont responsables de l'admissibilité et du maintien de l'aide aux bénéficiaires.

a. Versement des prestations d'aide sociale

Nos deux derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1984: p. 47; 1985: p. 73) faisaient état de faiblesses dans l'enregistrement des transactions. Nous recommandions alors au ministère de mettre en application la conciliation quotidienne prévue à sa règle administrative aux fins d'assurer l'intégralité des transactions traitées.

En réaction à cette recommandation, le ministère convenait que le procédé de conciliation journalière qu'il avait approuvé provoquait certaines lourdeurs administratives. Aussi, des études devaient être entreprises en vue de résoudre ce problème de contrôle.

Toutefois, la règle administrative portant sur l'intégralité des transactions traitées n'a pas été mise en application dans l'ensemble des C.T.Q. et rien n'indique que des études aient été entreprises afin de trouver des solutions à ce problème.

□ Réaction du ministère

« Le ministère demeure préoccupé par cette situation. Ainsi, les études annoncées l'an dernier pour résoudre ce problème sont actuellement en cours, notamment l'exécution d'un mandat de vérification interne portant sur l'évaluation du contrôle des entrées et sorties au système de gestion du programme d'aide sociale. Ces études permettront un meilleur diagnostic général en matière d'intégralité des données et des transactions; également, elles permettront l'identification de moyens appropriés et efficaces pour améliorer la situation soulevée. »

b. Trop-versés d'aide sociale

Nous avons constaté que les faiblesses mentionnées à notre Rapport de 1985 à l'Assemblée nationale (p. 74) n'avaient pas été corrigées.

Notre vérification nous a de nouveau démontré que les modalités de recouvrement des créances, prévues au règlement sur l'aide sociale, n'étaient pas intégralement respectées, et que le temps écoulé entre l'établissement de la créance, son inscription et l'amorce des mécanismes de perception auprès des débiteurs avait pour conséquence de retarder le recouvrement.

Cependant, le ministère dans un effort de rationalisation, a engagé des conseillers externes pour réviser en profondeur le processus de recouvrement.

■ Recommandation

Le ministère devrait poursuivre ses démarches de rationalisation du processus de recouvrement des créances.

□ Réaction du ministère

« Le ministère poursuit effectivement des démarches en ce sens. Sur réception du rapport et des recommandations des conseillers externes affectés à ce mandat, il entend poser les gestes appropriés pour corriger les faiblesses soulignées par le vérificateur général. D'ici là, le ministère va agir dans le sens d'un resserrement de sa gestion dans le domaine du recouvrement et sensibiliser ses gestionnaires à l'importance des actions qu'ils doivent mener en ce sens. »

c. Contrôles du milieu informatique

L'examen des contrôles du milieu informatique exercés pour l'ensemble du ministère nous a démontré, tel que mentionné dans nos deux derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1984 : p. 47, 1985 ; p. 73), un manque de rigueur dans l'accès aux logiciels d'exploitation, aux programmes d'applications et aux principales données. Nous recommandions alors au ministère de rendre opérationnel à l'ensemble du réseau informatique le logiciel d'accès déjà acquis.

Le logiciel de contrôle d'accès est devenu opérationnel en août 1986 et nous nous proposons d'évaluer son utilisation dans le cadre d'une prochaine vérification. Antérieurement, la protection des programmes d'applications et des principales données n'a été exercée qu'au moyen d'un logiciel spécialisé qui avait des possibilités de contrôles limitées et dont l'administration était déficiente. Ainsi, nous avons constaté que :

— Le contrôle exercé sur les mots de passe était insuffisant. Leur confidentialité était mal protégée, et dans quelques cas, ils étaient facilement identifiables. De plus, le ministère n'avait pas établi de politique sur la fréquence de leur modification ou de leur révision et ils n'étaient assujettis à aucun procédé de révocation ou de modification à l'occasion d'un départ ;

— Le Service de développement des systèmes avait accès à toutes les données traitées par les bureaux régionaux et locaux. Cette possibilité d'accès était incompatible avec les tâches habituellement dévolues à un tel service, puisqu'une même personne pouvait modifier à la fois les programmes et les données d'une application. De plus, cette situation pouvait permettre à ce Service de tester les programmes à même les données réelles. Ces possibilités étaient susceptibles de compromettre l'intégrité des fichiers ;

— L'usage d'un programme de service très spécialisé (utilitaire) permettant de modifier ou de détruire des données ou des programmes ne faisait pas l'objet d'une autorisation particulière et le ministère n'exerçait aucun suivi sur son utilisation.

De plus, le plan de relève informatique n'est pas approuvé de façon officielle par le ministère. Aucun essai périodique n'a été effectué pour en valider le fonctionnement. La continuité des opérations peut être compromise de façon sérieuse en cas d'urgence.

■ **Recommandation**

Considérant l'importance des données et des systèmes en cause, il est nécessaire que le ministère resserre ses contrôles.

□ **Réaction du ministère**

« *La fonction du contrôle des accès est présentement assumée par le logiciel de contrôle d'accès* TOP SECRET *depuis août 1986. Les procédés de gestion des mots de passe prévus sous le logiciel de contrôle d'accès vont dans le sens de l'observation.*

Concernant l'accès aux transactions par le Service de développement, le ministère est d'accord avec l'observation du vérificateur général. Des mesures ont été prises de telle sorte qu'il n'est plus possible au personnel du Service de développement de modifier les bases de données opérationnelles. La seule exception à cette règle survient lorsqu'il y a malfonctionnement relié directement à la base de données opérationnelles; lorsque cette situation se présente, une procédure d'exception contrôlée est alors appliquée.

Quant au plan de relève, un plan de sécurité informatique a été approuvé officiellement par les autorités du ministère le 9 mai 1986. Les priorités d'implantation de ce plan touchaient le logiciel de contrôle d'accès TOP SECRET *et le plan de relève informatique. Le logiciel de contrôle d'accès est déjà implanté et le plan de relève est en voie de l'être. À cet égard, les actions suivantes ont été ou seront prises:*

— *Les copies des éléments essentiels (programmes, données, etc.) sont déjà systématiquement gardées à l'extérieur du ministère;*

— *L'infrastructure logistique (contrôleur de télécommunications, lignes, etc.) requise dans le centre d'appoint désigné pour assurer la relève informatique est en place et testée;*

— *Les tests de fonctionnement d'ensemble des systèmes essentiels au site de relève sont cédulés et se déroulent jusqu'au 30 novembre 1986.* »

d. Contrôles exercés sur les subventions accordées aux Commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre

La Direction générale de la formation professionnelle évalue les demandes et exerce un suivi sur l'utilisation des subventions accordées pour la formation professionnelle et le fonctionnement des Commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre. Ces Commissions administrent des programmes de formation visant à doter la main-d'oeuvre des connaissances professionnelles requises pour l'obtention et la conservation d'emplois.

Les commentaires suivants portent sur les subventions versées à ces Commissions pour leur fonctionnement.

Le ministère n'a pas élaboré de règles internes décrivant les mécanismes d'attribution et de suivi des subventions accordées aux Commissions de formation professionnelle pour leurs dépenses de fonctionnement.

Une seule personne connaît, de façon informelle, les étapes nécessaires à l'analyse des demandes de subventions, à la détermination des montants et au suivi à exercer. Aucune révision du travail de cette personne n'est effectuée et la documentation requise pour justifier

les modifications à la subvention n'est pas toujours conservée. Advenant le départ de cet employé, il serait difficile pour le ministère d'assurer une continuité des opérations reliées à l'attribution des subventions.

■ Recommandation

Le ministère devrait émettre des règles décrivant le cheminement administratif des subventions de fonctionnement et prévoir une séparation adéquate des tâches. Il devrait procéder à la révision des résultats de l'analyse et du montant des subventions et s'assurer que tous les documents pertinents sont conservés.

□ Réaction du ministère

« Suite au transfert de juridiction du ministère de l'Éducation au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu survenu en 1985-1986 quant à la gestion des programmes de formation, le statu quo a été maintenu pour cette même année au niveau des modalités applicables au fonctionnement des Commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre.

Pour 1986-1987, un certain nombre de modalités nouvelles furent introduites. Le ministère a également mis sur pied un groupe de travail comprenant des représentants du ministère et des Commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre. Ce groupe a comme mandat de procéder à la révision complète de l'ensemble des règles, normes et modalités applicables à la gestion des Commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre.

Le ministère implantera les mesures qui seront développées dès le premier avril 1987. Celles-ci comprendront, entre autres, l'élaboration de manuels et de procédures de gestion. Elles impliqueront également des changements dans les mécanismes de gestion et de supervision et elles favoriseront la conservation intégrale des dossiers. »

6. Revenu

a. Destruction de chèques de remboursement, d'avis de cotisation et de perception

Au terme de l'année financière 1985-1986, le ministère du Revenu a procédé à la destruction de 91 400 chèques préparés à l'ordre des particuliers, de 12 400 avis de cotisation ainsi que de 36 000 avis de perception. Cette intervention du ministère a eu pour effet de reporter l'émission des remboursements et des avis de cotisation à l'année financière 1986-1987 et de réduire le déficit des opérations budgétaires de l'année 1985-1986 de plus de 31 M$.

Le ministère a repris le traitement des chèques et des avis de perception en les datant d'avril 1986, provoquant un retard de 10 jours dans le calendrier original des travaux. Cette reprise a entraîné des coûts supplémentaires importants en ressources humaines et matérielles.

□ Réaction du ministère

« Chèque de remboursement et avis de cotisation

La situation relevée par les auteurs du rapport est indéniable et ce problème refait surface à chaque fin d'exercice financier. La décision finale dans ce dossier ne nous appartient pas, le ministère des Finances étant responsable de l'état des disponibilités de caisse à la fin de l'année financière du gouvernement. La convention comptable présentement en vigueur devrait être modifiée pour pallier à tous ces inconvénients administratifs.

Avis de perception

Lorsqu'il faut annuler des avis de cotisation qui ont été émis et comptabilisés, il est nécessaire d'invalider tous les documents qui y sont reliés. Les documents de perception deviennent nuls, notamment pour les raisons suivantes:

— Le congé d'intérêts de 30 jours à compter de la date de l'avis de cotisation;

— L'établissement des dates d'expédition des avis de perception à compter de celle de l'avis de cotisation;

— L'avis de perception informant un débiteur qu'il y a eu compensation est fonction du montant de remboursement établi par l'avis de cotisation.

En matière de perception, le ministère n'a rien perdu. Il y a dû différer ses réclamations de 10 jours. »

b. Processus de cotisation des revenus des particuliers et des corporations

Nous avons effectué au cours de la dernière année un suivi des recommandations formulées à nos quatre Rapports antérieurs à l'Assemblée nationale (1982: p. 79-80; 1983: p. 89-91; 1984: p. 48-49; 1985: p. 78-79).

Bien que le ministère ait instauré certains mécanismes de contrôle au cours des dernières années, les lacunes relevées nous permettent de conclure, pour la cinquième année consécutive, à l'insuffisance des contrôles exercés sur les processus de cotisation des revenus des particuliers et des corporations.

i. Cotisation des revenus des particuliers

Dans le processus de cotisation des revenus des particuliers, les déclarations de revenus font l'objet d'un traitement informatisé. En plus de ce traitement, des déclarations sont sélectionnées d'après des critères particuliers pour un examen visuel selon les directives de cotisation du ministère.

1. Règles de validation

Les règles de validation présentes au système informatique sont conformes aux dispositions législatives; cependant, ce système n'effectue pas le calcul des intérêts à percevoir de certains contribuables tenus de faire des versements trimestriels. De plus, nous avons noté l'absence de règles de validation à l'égard de certaines dispositions législatives; l'admissibilité à certaines déductions ou exemptions n'est pas vérifiée bien que les données soient disponibles au ministère.

2. Examen visuel

De façon générale, les directives portant sur l'examen visuel des déclarations des revenus des particuliers contiennent suffisamment de points de vérification pour que le ministère ait l'assurance raisonnable de l'intégralité et de l'exactitude des informations inscrites, de l'admissibilité des dépenses et des déductions ainsi que de la validité des pièces et des documents de support pertinents. Cet examen peut se limiter au point particulier pour lequel la déclaration a été sélectionnée ou faire l'objet d'un examen visuel complet.

Nous avons constaté, au cours des années, une diminution constante du nombre de déclarations faisant l'objet d'un examen visuel. En 1985, la diminution de ces déclarations a été causée principalement par l'annulation de plus de la moitié des critères particuliers de sélection alors qu'il restait environ 25 % des déclarations à traiter.

De plus, afin de respecter ses échéanciers, le ministère a reporté à une date ultérieure l'examen visuel de certaines déclarations sélectionnées (déclarations codées « à revoir »). Nos vérifications antérieures ont démontré que le ministère ne revoyait par la suite qu'une partie de ces déclarations dont le nombre est considérable.

Le tableau suivant montre le nombre de déclarations sélectionnées et celles qui ont été par la suite examinées.

	1985	1984	1983
Déclarations sélectionnées	330 000	445 000	716 000
Déclarations codées « à revoir »	(69 000)	(117 000)	(88 000)
Déclarations codées « à revoir », examinées	—	1 000	21 000
Déclarations examinées	**261 000**	**329 000**	**649 000**

■ **Recommandation**

Le ministère devrait développer de nouveaux contrôles programmés pour remédier à l'absence d'examen visuel pour la majorité des déclarations. Il devrait également s'assurer que toutes les déclarations sélectionnées sont examinées afin de maintenir la qualité de la cotisation.

□ **Réaction du ministère**

« *a) Règles de validation*

Nous sommes conscients des faiblesses à ce chapitre et nous y remédierons dans le cadre de la refonte des principaux systèmes administratifs du ministère. Entre-temps, nous aimerions signaler qu'une partie de ces déclarations sera révisée lors des programmes spéciaux de cotisation mis en place à chaque année. Enfin, en ce qui concerne le calcul des intérêts sur versements trimestriels, nos systèmes actuels ne nous permettent pas de se conformer aux prescriptions de la loi d'où la création d'une tolérance administrative.

b) Examen visuel

Il est vrai qu'au cours du processus de cotisation, pour pouvoir respecter les objectifs ministériels de cotisation, nous avons dû modifier nos procédures. Quant au recours aux codes à revoir, il est inévitable dans le contexte actuel de compressions des ressources. Relativement à la diminution de l'examen des déclarations codées à revoir, elle s'explique par le fait que, lors des programmes spéciaux de 1985, une clientèle à incidence fiscale plus élevée a été sélectionnée. Parmi cette clientèle visée se trouvaient sûrement plusieurs déclarations déjà codées à revoir.

Enfin, en ce qui concerne la recommandation des auteurs de développer de nouveaux contrôles programmés et d'examiner toutes les déclarations sélectionnées, nous sommes d'accord, mais son application est fonction du niveau des effectifs reconnus et autorisés au ministère du Revenu du Québec. »

ii. Cotisation des revenus des corporations

Examen visuel

Selon les objectifs du ministère, l'examen visuel des déclarations des revenus des corporations consiste principalement : a) à s'assurer que les informations sont complètes et inscrites correctement pour les besoins de la saisie mécanographique ; b) à s'assurer de l'admissibilité des déductions et des dégrèvements ; c) à s'assurer de la compatibilité des pièces et des documents présents et de la conformité des montants inscrits sur la déclaration des revenus avec ceux qui apparaissent à ces pièces et documents.

Les instructions d'examen visuel émises par le ministère visent presque exclusivement à obtenir l'assurance que les informations sur la déclaration des revenus sont complètes et inscrites correctement pour les fins du traitement informatique. En plus d'être incomplètes, les instructions émises ne sont pas toujours suivies rigoureusement par les employés, ce qui empêche d'atteindre les objectifs préétablis.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait améliorer son processus de cotisation des déclarations des revenus des corporations et, en plus, s'assurer du suivi rigoureux, par les employés, des instructions d'examen visuel.

□ Réaction du ministère

« Bien qu'aucun exemple n'ait été souligné, nous aimerions mentionner qu'il est vrai qu'à certaines périodes, pour éviter d'engorger nos services, pour offrir un meilleur service à la clientèle et pour respecter les objectifs, il nous arrive de dévier, de modifier quelque peu les instructions. Ces modifications passagères sont également fonction des ressources disponibles et autorisées au ministère du Revenu du Québec.

Observation générale

Dans l'analyse de cette question de la cotisation des revenus des particuliers et des corporations, il faut toujours avoir à l'esprit que le ministère du Revenu exerce son activité dans un contexte de grands ensembles (plus de 4 000 000 d'unités à vérifier).

En conséquence, les méthodes élaborées et ajustées périodiquement, en fonction de l'évolution et des circonstances, tiennent compte de ces grands ensembles. Ces méthodes sont régies, entre autres, par la perspective des rendements décroissants, du personnel et des contrôles appliqués à cette démarche. »

c. Choix relatif à l'aliénation de biens par un contribuable en faveur d'une corporation canadienne imposable

La Loi sur les impôts permet, sous certaines conditions, à un contribuable de transférer certains actifs à une compagnie canadienne imposable et de reporter le gain et la récupération d'amortissement qui serait autrement imposable dans ses mains.

Nous avons constaté que le ministère n'identifiait pas toujours les contribuables qui ont choisi d'aliéner des biens en faveur d'une corporation canadienne imposable.

■ Recommandation

Le ministère devrait mettre en place des mécanismes qui lui permettent d'identifier les contribuables qui se prévalent des dispositions sur l'aliénation des biens. Il devrait, par la suite, s'assurer du respect de la réglementation.

□ Réaction du ministère

« Le ministère est d'accord avec cette recommandation et y donnera suite. »

d. Régie des loteries et courses du Québec

i. Production des documents

La Régie doit exercer, dans le meilleur intérêt du public, une surveillance et un contrôle sur les concours publicitaires, l'exploitation des appareils d'amusement et certains systèmes de loterie. Des documents pertinents à ces activités doivent lui être soumis, dans les délais prescrits, notamment l'avis de concours et le texte des réclames publicitaires, les rapports d'activité de loterie et les demandes de renouvellement de licences.

Des retards surviennent dans la production de ces documents, ne permettant pas ainsi à la Régie d'exercer un contrôle adéquat sur le déroulement de ces activités.

■ **Recommandation**

La Régie devrait mettre en place des mesures administratives qui lui permettent d'obtenir, en temps opportun, les documents requis.

□ **Réaction de la Régie**

« La production de l'avis de la tenue d'un concours publicitaire

En matière de concours publicitaires, la très grande majorité de notre clientèle régulière est constituée d'agences de publicité et d'entreprises dotées d'un service de marketing. Cette clientèle est généralement bien informée des exigences de la loi et des règles régissant la tenue de concours publicitaires.

Un rappel systématique aux contrevenants concernant les conséquences possibles de leur infraction, à notre avis, ne produirait pas l'effet escompté.

Toutefois, des démarches ont été entreprises auprès de notre clientèle afin d'identifier les moyens qui pourraient être mis de l'avant pour alléger leur fardeau administratif vis-à-vis la Régie, tout en assurant la protection du public.

La production des textes des réclames publicitaires, des rapports d'activité de loteries et ceux des concours publicitaires

La Régie entend intervenir afin d'assurer le respect des délais de production de ces documents dès que l'implantation de nouveaux systèmes informatiques permettra de le faire efficacement.

La production des demandes de renouvellement de licences d'exploitation ou de commerçant d'appareils d'amusement

L'administration des activités de vérification et de rappel pour la production des demandes de renouvellement de licences est présentement en voie de révision. Il en est de même pour l'immatriculation des appareils par l'émission des vignettes.

L'informatisation de ces opérations permettra à la Régie d'assurer plus efficacement un contrôle approprié en ces matières. »

ii. Contenu des réclames publicitaires

Les règles sur les concours publicitaires stipulent que les réclames doivent indiquer le nombre et la description des prix offerts, leur valeur respective ainsi que l'endroit où les règlements du concours sont disponibles.

Le contenu des réclames ne respecte pas toujours les règles, notamment en ce qui a trait à la valeur des prix offerts. De plus, la Régie n'avise pas systématiquement les organisateurs de concours des manquements aux règles.

■ **Recommandation**

La Régie devrait exercer un contrôle rigoureux sur le contenu des réclames publicitaires.

□ Réaction de la Régie

« La Régie assurera un suivi plus rigoureux du contenu des réclames publicitaires. »

iii. Administration du compte en fidéicommis

Les pouvoirs conférés à la Régie lui permettent d'exiger un cautionnement d'une personne au bénéfice de laquelle un concours publicitaire est tenu et elle peut, lorsque l'intérêt public l'exige, mettre fin à un système de loterie et saisir les sommes d'argent recueillies.

Les sommes d'argent de ces cautionnements, déposées dans un compte en fidéicommis, ne portent pas intérêts. Le solde moyen de ce compte s'est maintenu à 95 000 $ depuis 1980 et nous estimons à plus de 75 000 $ le manque à gagner en intérêts depuis cette date.

■ Recommandation

Les sommes d'argent en fidéicommis devraient être déposées dans un compte portant intérêts.

□ Réaction de la Régie

« La Régie a entrepris des démarches afin que des intérêts soient versés sur les sommes d'argent déposées en fidéicommis. Lorsque l'entente sera finalisée avec l'institution bancaire, nous en communiquerons la teneur au vérificateur général du Québec. »

7. Santé et Services sociaux

Transfert de fin d'année aux fonds en fidéicommis des établissements du réseau

Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux sont financés à l'aide de subventions émargeant aux crédits budgétaires alloués au ministère de la Santé et des Services sociaux par le Parlement. À cette fin, le Conseil du trésor approuve annuellement les programmations budgétaires du gouvernement, les règles de réaménagements budgétaires et les normes et modes d'attribution des subventions.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux effectue aussi des dépenses de transfert pour certaines activités par l'intermédiaire de fonds en fidéicommis confiés à un agent-payeur, avec l'assentiment du Conseil du trésor. Par exemple, dans le domaine de la formation du personnel des centres hospitaliers, ces dépenses sont remboursées par l'intermédiaire d'un fonds en fidéicommis confié à un centre hospitalier agissant comme agent-payeur.

Nous avons à nouveau constaté cette année que des fonds en fidéicommis d'une valeur de 2,9 M$ ont été constitués à la toute fin de l'année financière 1985-1986, à même le budget de cette dernière, pour y déposer des marges de manoeuvre à être utilisées ultérieurement. Nous avions déjà mentionné cette façon de procéder dans notre Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année financière terminée le 31 mars 1984 (p. 96). Cette situation a également été observée pour l'année financière terminée le 31 mars 1985 et le montant en cause était de 7 M$. Ces sommes ont été versées ultérieurement à des CRSSS et à quelques centres hospitaliers agissant comme agents-payeurs.

L'article 58 de la Loi sur l'administration financière stipule que tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé.

Les crédits transférés à un fonds en fidéicommis étant réputés être entièrement dépensés dès leur transfert, le ministère de la Santé et des Services sociaux peut donc éviter ainsi de périmer une partie des crédits, soit les soldes non dépensés des fonds en fidéicommis en fin d'année, et contourner l'autorité législative.

L'emploi de fonds en fidéicommis permettant d'éviter que des crédits ne soient périmés est, à notre avis, contraire à l'esprit de la Loi sur l'administration financière. En procédant de la sorte, les ministères pourraient recourir à la constitution de fonds en fidéicommis pour tout genre de dépenses de transfert. Cela permettrait ainsi d'éviter, à l'encontre de la volonté du Parlement, que des crédits éventuellement très importants ne soient périmés. D'ailleurs, cette opinion est clairement corroborée par un avis que nous avons reçu de nos conseillers juridiques.

■ Recommandation

Le ministère de la Santé et des Services sociaux devrait cesser d'utiliser les fonds en fidéicommis confiés à des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, pour y transférer, en fin d'année financière, des crédits qui devraient être périmés et retourner au Fonds consolidé du revenu les soldes de fin d'année de ces fonds en fidéicommis.

□ Réaction du ministère

« Le ministère précise que l'emploi des fonds en fidéicommis n'a pas comme objectif d'éviter de périmer des crédits mais plutôt d'assumer une gestion plus efficace et efficiente des ressources mises à sa disposition.

Il rappelle que ces dépenses sont faites conformément à la programmation budgétaire approuvée annuellement par le Conseil du trésor. De plus, le ministère a précisé davantage son comportement à l'égard de ces fonds via une procédure ministérielle, ce qui a permis, entre autres, d'engager ces fonds plus tôt en cours d'exercice 1986-1987.

Ces règles permettent donc le financement d'un fonds à partir duquel un établissement, ou tout autre bénéficiaire, est ultérieurement pourvu lorsque la dépense a été engagée et permettent d'en effectuer une reddition de comptes particulière. C'est la mécanique utilisée pour les dépenses de nature « capital », pour rencontrer les exigences prévues aux conventions collectives de travail concernant la formation ou pour toute autre activité nécessitant une gestion plus près des bénéficiaires.

Par ailleurs, le ministère estime que dans le passé, les crédits à périmer ont été régulièrement imposés par les autorités gouvernementales à un niveau plus important que les péremptions dites « normales » et dans ce sens, n'est pas d'accord avec la conclusion du vérificateur général à savoir : « Cela permettrait ainsi d'éviter à l'encontre de la volonté du Parlement, que des crédits éventuellement très importants ne soient périmés. »

8. Transports

a. Service de la dette de la Communauté urbaine de Montréal pour le métro de Montréal

En vertu de la politique d'aide gouvernementale au transport en commun, le coût du service de la dette résultant de la construction du métro initial de Montréal ainsi que des dépenses de 717,9 M$ pour son prolongement, est assumé à 60 % par le ministère. Cette subvention est portée à 100 % pour les travaux de prolongement additionnels.

Insuffisance des mécanismes de contrôle

Nous avions mentionné à notre Rapport de 1984 à l'Assemblée nationale (p. 52), que les dépenses de construction du métro ne faisaient pas l'objet d'une vérification adéquate par le ministère. Nous avons constaté de nouveau cette année que le ministère ne s'assurait pas de la pertinence et de l'admissibilité de ces dépenses.

Le 20 juin 1985, la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal a été modifiée afin de permettre au ministère des Transports de faire la vérification de l'utilisation des subventions qu'il verse à la Communauté et de la nature des dépenses reliées à ces subventions. Ces modifications auraient dû permettre au ministère d'améliorer la qualité de ses contrôles sur les subventions versées.

■ Recommandation

Le ministère devrait mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer de la pertinence et de l'admissibilité des dépenses affectées au prolongement du métro, notamment par un rapport approprié du vérificateur externe de la Communauté urbaine de Montréal ou par une vérification sur place par des gestionnaires du ministère.

□ Réaction du ministère

« Il convient de différencier entre le contrôle des dépenses de construction et celui du coût du service de la dette, lequel fait l'objet de la subvention gouvernementale.

Les dépenses de construction sont contrôlées, depuis 1981, par une procédure convenue entre le ministre des Transports et le président du Comité exécutif de la C.U.M. qui fait en sorte que tous les contrats de construction doivent faire l'objet, au préalable, d'une autorisation ministérielle. Ainsi, les seules dépenses qui ne font pas l'objet d'un contrôle a priori sont les dépenses du BTM qui, depuis juillet 1985, sont limitées à 13 % du coût des contrats (décret 843-85), les frais financiers (5,7 %) ainsi que les dépenses inhérentes aux contrats et activités diverses (2,1 %).

Quant au coût du service de la dette qui fait l'objet de la subvention proprement dite, le ministère des Transports a entrepris au début de 1986 une vérification systématique des contrôles exercés quant aux dépenses qui y sont admissibles, conformément à la réglementation actuelle. Cette vérification a mis en lumière la multiplicité des contrôles effectués tant par le ministère des Transports que par d'autres entités gouvernementales en plus de ceux mis en place par la C.U.M. Le ministère des Transports dispose des documents nécessaires à la conciliation du service de dette et des dépenses encourues pour le prolongement du métro et exerce les contrôles requis par la réglementation en vigueur. »

b. Construction et conservation du réseau routier

Achat et transport en vrac des matériaux routiers

Le coût des matériaux et du transport en vrac représente une partie importante des dépenses de construction et d'entretien du réseau routier et peut s'élever à plusieurs dizaines de millions $ annuellement.

Le « Guide du camionnage en vrac » publié par le ministère des Transports établit la procédure de contrôle que les régions et les districts doivent appliquer à l'achat et au transport des matériaux routiers.

Nos deux derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1984 : p. 52 ; 1985 : p. 86) faisaient état du résultat de notre vérification des opérations des régions et des districts. Nous y relevions, entre autres, des lacunes se rapportant au contrôle des balances. Nous avons poursuivi, cette année, cette vérification et avons relevé sensiblement les mêmes déficiences.

Nos travaux ont démontré que les « essais de section » (vérification hebdomadaire du bon fonctionnement des balances) n'étaient pas toujours effectués. En outre, les essais de section qui ont été effectués n'étaient pas, dans certains cas, conformes à la fréquence établie.

Quant au contrôle quotidien de la tare (poids à vide), nous n'avons pas toujours l'indication qu'il a été appliqué selon les normes.

■ Recommandation

Le ministère devrait voir au respect de la procédure du « Guide du camionnage en vrac » relativement au contrôle des balances.

□ Réaction du ministère

« Nous avons constaté que plusieurs inspections, non seulement pour les balances, sont réalisées sans qu'elles soient notées aux dossiers. Les régions et les districts seront avisés de ne pas oublier l'essai de section et de remplir le formulaire d'attestation du contrôle effectué. »

Remarques et commentaires

La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

II La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement

Mandat et portée de la vérification

Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement du Québec en vertu de la Loi sur le vérificateur général. Plus spécifiquement, l'article 29 de cette loi stipule que:

« 29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent. ».

Les fonds renouvelables sont des composantes du Fonds consolidé du revenu tandis que les fonds spéciaux sont des fonds spécifiques distincts du Fonds consolidé du revenu.

Notre vérification à l'égard de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et comporte par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées dans le cadre des lois et règlements qui leur sont applicables.

Le vérificateur général procède annuellement à la vérification des fonds suivants:

1. Fonds spéciaux constitués au 15 octobre 1986 en vertu d'une loi et de ses règlements

— Fonds d'amortissement afférent à un emprunt de l'Université du Québec;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec[1];

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec[1];

— Fonds de la réforme du cadastre québécois;

— Fonds de relance industrielle;

— Fonds des cautionnements des agents de voyages;

— Fonds des services de santé;

— Fonds en fidéicommis;

— Fonds spécial olympique;

— Fonds spéciaux du crédit agricole.

[1] Fonds constitué au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1986.

2. Fonds renouvelables constitués au 15 octobre 1986 à même des crédits votés à l'Assemblée nationale

Ces fonds constitués à même le Fonds consolidé du revenu, visent à acquitter certaines dépenses encourues pour la réalisation d'une activité à même les recettes provenant de cette même activité.

— Fonds renouvelable de la reprographie;

— Fonds renouvelable des ententes sur les prêts de services d'enseignants;

— Fonds renouvelable des fournitures et de l'ameublement;

— Fonds renouvelable des moyens d'enseignement;

— Fonds renouvelable des publications gouvernementales;

— Fonds renouvelable des services de placement-média;

— Fonds renouvelable du Service aérien gouvernemental;

— Fonds renouvelable du Service de la cartographie;

— Fonds renouvelable pour l'entretien des machines de bureau;

— Fonds renouvelable pour les équipements informatiques;

— Fonds renouvelable — Télécommunications.

Fonds renouvelable des publications gouvernementales

Contrôle des stocks

À la suite de nos travaux de vérification, nous avons formulé des recommandations à nos trois derniers Rapports à l'Assemblée nationale (1983 : p. 103-104 ; 1984 : p. 56 ; 1985 : p. 94).

Le Fonds a instauré certains mécanismes de contrôle et apporté des modifications au système informatisé (SYGVENTE) au cours des dernières années. Bien que ces modifications aient amélioré la qualité des informations sur la gestion des stocks, les lacunes relevées nous permettent de conclure, pour la quatrième année consécutive, que le système informatique de gestion des stocks et des ventes comporte encore de nombreuses lacunes. Ainsi, nous avons dû analyser et faire corriger de nouveau toutes les informations financières fournies par ce système et utiliser des procédés alternatifs de vérification plutôt que d'utiliser les données qu'il produit.

De tous les rapports produits par le système pour la gestion des stocks, seuls ceux qui touchent à la quantité de stocks en main sont valables.

■ Recommandation

La Direction générale des publications gouvernementales devrait apporter des améliorations au système de gestion des stocks et des ventes afin de le rendre efficient et efficace.

□ Réaction de la Direction générale des publications gouvernementales

« La Direction générale des publications gouvernementales, consciente de la situation informatique, prépare actuellement un mémoire pour les autorités du ministère des Communications qui devra permettre de dégager les crédits nécessaires à l'implantation d'un système informatique de gestion efficient et efficace. »

Remarques et commentaires

La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement

III La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement[1]

A. Mandat et portée de la vérification

La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec dont il est question dans la présente section est confiée au vérificateur général, dans la très grande majorité des cas, par les lois constitutives qui les régissent. Ces mêmes lois ne comportent toutefois aucune disposition particulière à l'égard de la portée de la vérification.

La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 à 28 la portée des vérifications des organismes et des entreprises du gouvernement.

La vérification d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

La vérification d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens. De plus, dans une entreprise vérifiée par le vérificateur général, celui-ci peut, lorsqu'il le juge approprié et après avoir pris entente avec le Conseil d'administration, procéder à une vérification des systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Chacune des vérifications des organismes et des entreprises du gouvernement requiert un examen des états financiers conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Cette vérification comporte, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances pour permettre l'expression d'une opinion sur les états financiers.

[1] Les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement visés dans cette section sont ceux que définissent les articles 3 à 6 de la Loi sur le vérificateur général et qui produisent annuellement des états financiers.

B. Commentaires généraux

1. Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement

a. Mode de nomination du vérificateur des organismes et des entreprises du gouvernement

Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du gouvernement. Cependant, il n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Nous croyons cependant que, dans les cas où le gouvernement décide de nommer un vérificateur autre que le vérificateur général, il devrait le faire selon un processus et des critères de sélection ou de nomination appropriés, en consultation avec le Conseil d'administration ou la Direction de l'organisme ou de l'entreprise concerné.

En mai 1986, la Société des établissements de plein air du Québec, avec l'approbation du gouvernement, a désigné, conformément à une disposition de sa loi constitutive, un cabinet du secteur privé pour agir à titre de vérificateur de ses livres et comptes, bien qu'à défaut d'une telle nomination, la même disposition désignait le vérificateur général. Cette nomination aurait dû être faite, à notre avis, après consultation auprès du vérificateur général et selon un processus et des critères de sélection appropriés établis par le gouvernement.

Nous considérons que toute proposition concernant la nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et spéciaux à l'effet que ce dernier n'a pas la compétence pour effectuer la vérification des livres et comptes de l'organisme ou de l'entreprise du gouvernement. Également, afin d'assurer un meilleur lien d'imputabilité entre l'organisme ou l'entreprise et l'Assemblée nationale concernant les fonds et autres biens qu'il ou elle doit gérer dans le cadre des responsabilités qui lui ont été confiées par le Parlement, il est tout indiqué que ce soit le vérificateur général qui en effectue la vérification. Celui-ci est la personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle et qui lui fait rapport directement. En effet, en plus du rapport du vérificateur qui doit accompagner les états financiers dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise, le vérificateur général dispose d'un moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, c'est-à-dire son Rapport annuel, pour lui faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinentes à la suite de sa vérification.

b. Cessation des opérations de certains organismes et entreprises du gouvernement

Certaines entités vérifiées par le vérificateur général ont suspendu, cessé ou cesseront prochainement leurs opérations comme suite à des décisions prises par le gouvernement du Québec.

Des projets de loi abrogeant ou modifiant les lois constitutives de certaines de ces entités ont été sanctionnées par le Parlement ou sont devant l'Assemblée nationale pour considération.

Il s'agit de:

Nom de l'entité	Instrument d'habilitation
— Organismes:	
Fondation pour le développement de la Science et de la Technologie	Loi du Québec 1985, chapitre 21. La Fondation a cessé d'exister le 15 août 1985.
Institut national de productivité	Décision du gouvernement et projet de loi 114 présenté à l'Assemblée nationale le 23 octobre 1986 abrogeant la Loi sur l'Institut national de productivité. L'Institut a cessé ses activités le 11 avril 1986.
Société de la Maison des sciences et des techniques	Décret 951-86 du gouvernement. Le 25 juin 1986, les activités de cet organisme ont été suspendues pour une période indéterminée.
Société du parc des expositions agro-alimentaires	Projet de loi 86 présenté à l'Assemblée nationale le 15 mai 1986 abrogeant la Loi sur la Société du parc des expositions agro-alimentaires. La cessation des activités de la Société est prévue pour la fin de mars 1987.
— Entreprises:	
Raffinerie de sucre du Québec	Loi du Québec 1986, chapitre 60. Le gouvernement a vendu la totalité des actions qu'il possédait dans la Raffinerie de sucre du Québec le 18 septembre 1986.
Société de cartographie du Québec	Décret 1068-84 du gouvernement du 9 mai Québec 1984 et demande d'abandon de charte en 1986. Projet de loi 113 présenté à l'Assemblée nationale le 29 octobre 1986 abrogeant la Loi sur la Société de cartographie du Québec. La Société a cessé ses activités le 22 avril 1985.

Des états financiers vérifiés de ces organismes ou entreprises ont été ou seront émis en date de leur fin d'exercice respectif.

2. Communication des résultats des travaux de vérification

La communication à la Direction des inexactitudes, des faiblesses de contrôle interne ou des autres systèmes et procédés de gestion et des irrégularités constatées au cours de la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise est un complément essentiel à cette vérification.

Nous incluons dans notre Rapport annuel à l'Assemblée nationale, les constatations et commentaires résultant de notre vérification qui méritent d'être signalés. Nous en discutons

avec les autorités concernées et, lorsqu'il est possible de le faire, leur point de vue apparaît en contrepartie de nos observations et de nos remarques.

3. Adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement

À notre avis, on devrait inclure dans une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement, y compris leurs filiales, des dispositions sur les sujets suivants:

— Définition de ce qu'on entend par « organismes et entreprises du gouvernement du Québec », et leurs filiales (en assurant la concordance avec la Loi sur le vérificateur général);

— Classification des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec;

— Restrictions quant aux activités;

— Émission et réduction du fonds social (capital-actions);

— Détermination pour chaque classe d'organismes et d'entreprises des matières sur lesquelles les décisions du Conseil d'administration ou de la Direction sont définitives et leur appartiennent en propre et des matières qui doivent être le propre du gouvernement ou d'organismes qu'il désigne;

— Préparation de budgets d'exploitation et d'investissement;

— Implantation de services de vérification interne;

— Formation de comités de vérification et description de leurs responsabilités;

— Vérification des comptes (en assurant la concordance avec la Loi sur le vérificateur général):

- Nomination des vérificateurs;
- Portée de la vérification;
- Examens spéciaux (incluant vérification d'optimisation des ressources);
- Rôle et responsabilités des vérificateurs;
- Forme du rapport du vérificateur;
- Rapports de vérification — modalités de communication à la Direction, au Conseil d'administration, à l'actionnaire et à l'Assemblée nationale.

— Exigences quant à l'adoption et la publication de principes ou conventions comptables appropriés;

— Exigences quant aux renseignements requis avec les états financiers et au contenu du rapport annuel;

— Préparation d'états financiers consolidés pour une meilleure information financière, le cas échéant;

— Modalités d'application de cette loi-cadre à certaines filiales.

4. Organismes et entreprises du gouvernement du Québec — Filiales non assujetties à certains contrôles du gouvernement et de l'Assemblée nationale

Les lois constitutives de quelques organismes et entreprises du gouvernement du Québec imposent des restrictions à certains de leurs pouvoirs, en ce sens qu'ils ne peuvent les exercer sans l'autorisation expresse du gouvernement. Voici quelques exemples de pouvoirs comportant cette restriction:

— Acquérir un intérêt dans une entreprise;

— Contracter un emprunt qui porte à plus d'un certain montant le total des sommes empruntées et non encore remboursées;

— Consentir des prêts;

— Conclure un contrat pour plus d'un certain nombre d'années;

— Acquérir des immeubles;

— Adopter des règlements concernant l'exercice de leurs pouvoirs et de leur régie interne.

Selon une opinion juridique reçue du ministère de la Justice, les filiales, à titre de personnes morales distinctes, ne sont pas assujetties à de telles restrictions à moins évidemment que les lois constitutives des organismes et des entreprises ne contiennent des dispositions à cet effet.

Il est à remarquer que ces organismes et ces entreprises effectuent souvent une partie importante de leurs opérations par l'entremise de filiales.

S'il était de l'intention du Parlement de restreindre certaines opérations d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement lors de sa constitution, que ces opérations soient effectuées directement par l'organisme ou l'entreprise ou indirectement par l'intermédiaire de ses filiales, il faudrait que les dispositions de la loi constitutive de cet organisme ou de cette entreprise, concernant les restrictions de pouvoirs, soient modifiées pour qu'elles s'appliquent également à ses filiales.

5. Responsabilités du vérificateur et de la Direction à l'égard des états financiers

Les responsabilités du vérificateur et de la Direction à l'égard des états financiers sont bien différentes. La distinction en est clairement établie au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nous en reproduisons ci-dessous l'extrait pertinent:

Vérification des états financiers — Introduction — 1er et 2^{e} paragraphes:

« Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats

d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

L'exploitation de l'entreprise relève de la Direction qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la Direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la Direction. Toutefois, c'est à la Direction que revient toujours la paternité des états financiers. ».

Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises à but lucratif du secteur privé.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a été formé en mars 1981. Il a publié, à ce jour, trois prises de position sur la comptabilité: la première traite de la publication des conventions comptables, la seconde porte sur les objectifs des états financiers des gouvernements et la troisième concerne les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements.

Ces trois prises de position ne couvrent que les états financiers des gouvernements. Nous espérons qu'il se penchera sous peu sur les états financiers des organismes du secteur public.

Les directions des organismes et des entreprises du gouvernement cherchent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entreprises, selon des conventions comptables particulières appropriées.

Pour la plupart des organismes et des entreprises du gouvernement que nous vérifions, leurs états financiers accompagnés du rapport du vérificateur paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ». La publication de 1984-1985, parue en avril 1986, contient les états financiers de 67 organismes et entreprises du gouvernement du Québec.

6. Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie au 15 octobre 1986 en fonction des définitions des articles 3 à 6 de la Loi sur le vérificateur général

Cette liste comprend, en premier lieu, les organismes et entreprises du gouvernement vérifiés par le vérificateur général. Par contre, les organismes et entreprises du gouvernement

dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général dans le cadre de la vérification du Fonds consolidé du revenu ne font pas partie de cette liste. Ces entités apparaissent dans une annexe aux notes complémentaires aux états financiers du gouvernement du Québec lesquels sont publiés dans les Comptes publics.

Cette liste comporte, en second lieu, les organismes et entreprises du gouvernement non vérifiés par le vérificateur général. Elle a été établie à partir des renseignements disponibles au 15 octobre 1986, sans en faire une recherche exhaustive. Cette liste ne constitue donc pas une énumération complète de tous les organismes et entreprises du gouvernement, non vérifiés par le vérificateur général, qui pourraient répondre aux définitions des articles 4 et 5 de la Loi sur le vérificateur général.

a. Entités vérifiées par le vérificateur général

i. Organismes assimilés à un organisme public dont l'Assemblée nationale nomme les membres — article 3 de la Loi sur le vérificateur général (2 entités):

Commission d'accès à l'information

Commission de la fonction publique

ii. Organismes du gouvernement répondant à la définition d'organisme du gouvernement donnée à l'article 4 de la Loi sur le vérificateur général (47 entités):

	Paragraphes de l'article 4 déterminant la classification comme organisme du gouvernement		
	1°	2°	3°
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche			x
Centre de recherche industrielle du Québec			x
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	x	x	x
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles		x	x
Commission de la santé et de la sécurité du travail		x	
Commission des affaires sociales	x	x	x
Commission des normes du travail		x	
Commission des transports du Québec	x	x	x
Commission des valeurs mobilières du Québec	x	x	x
Commission du bâtiment du Québec		x	x
Corporation d'hébergement du Québec		x	x

	Paragraphes de l'article 4 déterminant la classification comme organisme du gouvernement		
	1°	2°	3°
Fondation pour la conservation et la mise en valeur de la faune et son habitat			x
Fonds d'aide aux recours collectifs		x	x
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	x	x	x
Fonds de la recherche en santé du Québec			x
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche			x
Inspecteur général des institutions financières	x	x	x
Institut de recherche et d'information sur la rémunération			x
Institut québécois de recherche sur la culture			x
Institut québécois du cinéma			x
Musée d'art contemporain de Montréal			x
Musée de la civilisation			x
Musée du Québec			x
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	x	x	x
Office des autoroutes du Québec			x
Office des ressources humaines	x	x	x
Office des services de garde à l'enfance	x	x	x
Office du crédit agricole du Québec	x	x	x
Régie de l'assurance automobile du Québec		x	
Régie de l'assurance-dépôts du Québec		x	
Régie de l'assurance-maladie du Québec		x	x
Régie de la sécurité dans les sports	x	x	x
Régie des assurances agricoles du Québec		x	
Régie des grains du Québec	x	x	x
Régie des rentes du Québec		x	
Régie du cinéma	x	x	x
Régie du logement	x	x	x
Société de développement industriel du Québec	x	x	x
Société des traversiers du Québec			x
Société d'habitation du Québec	x	x	x

	Paragraphes de l'article 4 déterminant la classification comme organisme du gouvernement		
	1°	2°	3°
Société de développement des coopératives			x
Société de la Place des Arts de Montréal			x
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)			x
Société du Grand Théâtre de Québec			x
Société du Palais des congrès de Montréal			x
Société du parc industriel du centre du Québec	x	x	x
Société générale du cinéma			x

iii. Entreprises du gouvernement et leurs filiales répondant à la définition donnée à l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général (21 entités):

Caisse de dépôt et placement du Québec

Filiales:

— Cadim (1983) Inc.

— Développements Pasteur Inc.

— Immeubles Cadimont Inc.

— Immeubles Cadev Inc.

— Place Dupuis Inc.

— 2318-4518 Québec Inc.

Fonds d'indemnisation du courtage immobilier

Office de la construction du Québec

Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC)

Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)

Société immobilière du Québec

Société québécoise d'assainissement des eaux

Société québécoise des transports

Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)

Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)

Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)

Filiales:

— Société québécoise des pêches

— Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires (BIO-AGRAL)

Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

iv. Autres entités (5):

Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos

Curateur public

Régie des marchés agricoles du Québec (fonds administrés)

Société de gestion immobilière SHQ

Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR) — art. 25 du chapitre 48 des lois de 1975

b. Entités non vérifiées par le vérificateur général

i. Organismes du gouvernement répondant à la définition d'organisme du gouvernement donnée à l'article 4 de la Loi sur le vérificateur général (8 *entités*):

	Paragraphes de l'article 4 déterminant la classification comme organisme du gouvernement		
	1°	2°	3°
Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur			x
Centre québécois de valorisation de la biomasse			x
Centre québécois pour l'informatisation de la production			x
Commission des services juridiques			x
Régie des installations olympiques			x
Société d'aménagement de l'Outaouais			x
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec — SEREQ			x
Société interport de Québec			x

ii. Entreprises du gouvernement et leurs filiales (directes et indirectes) répondant à la définition donnée à l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général (54 entités):

Hydro-Québec

Filiales:

— Convectair — NMT Inc.

— Éconoler Inc.

— Hydro-Québec International

— Les Contrôles P.S.C. Inc.

— Les Industries F.P. Inc.

— Nouveler Inc.

— Société d'énergie de la Baie James

— 2327-7056 Québec Inc.

Madelipêche Inc.

Filiale:

— Crustacés Des Îles Inc.

SIDBEC

Filiales:

— Acadia Coal Company Limited

— Dosco (Québec) Ltée

— Ferauto Inc.

— Nova Scotia Steel & Coal Company Limited

— Sidbec-Dosco Inc.

— Sidbec-Feruni Inc.

— Sidbec International Inc.

— Sidbec Normines Inc.

— Truscon Steel Company of Canada Limited

Société de développement de la Baie James

Filiales:

— Les Constructions Allan Cooper Inc.

— Société de développement autochtone de la Baie James

Société des alcools du Québec

Société des établissements de plein air du Québec

Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel

Société générale de financement du Québec

Filiales:

— Albecour Inc.

— Albecour, Société en commandite

— Bio-Mega Inc.

— Bio-Méga Diagnostic Inc.

— Dofor Inc.

— Donohue Inc.

— Donohue Charlevoix Inc.

— Donohue Malbaie Inc.

— Donohue Normick Inc.

— Donohue Saint-Félicien Inc.

— Éthylec Inc.

— Industries Tanguay Inc.

— Marine Industrie Limitée

— Marketing Donohue Inc.

— Milthom

— Société générale d'aluminerie Inc.

— Société québécoise d'aluminium Inc.

— 1167-4025 Québec Inc.

Société nationale de l'amiante

Filiales:

— Atlas Turner Inc.

— Ceram-SNA Inc.

— Descon-SNA Inc.

— Filaq-SNA Inc.

— Lupel-SNA Inc.

— Turners Building Products Ltd

— 133299 Canada Inc.

iii. Filiales (directes et indirectes) dont la société mère (organisme ou entreprise) est vérifiée par le vérificateur général et répondant à la définition donnée à l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général (32 *entités*):

Filiales de la Caisse de dépôt et placement du Québec:

— Hôtellerie des Gouverneurs Inc.

— Société immobilière Trans-Québec Inc.

Filiale de la Société de développement des coopératives:

— S.D.C. (Habitation) 1980 Inc.

Filiales de la Société des industries de la culture et des communications (SODICC):

— La compagnie du Porche Inc.

— Les Habitations Thibaudeau-Amyot

Filiales de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR):

— Cèdre Fabre Inc.

— Énerbois Inc.

— Gestion 1195 Inc.

— Les Bois de l'Est du Québec (1985) Inc.

— Les Entreprises Matabois Ltée

— Les Produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.

— Lignarex Inc.

— Proforêt Inc.

— Scierie Béarn Inc.

— 2168-3768 Québec Inc.

Filiales de la Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec):

— Lotim Inc.

— S.O.D.I.C. Québec Inc.

Filiale de la Société québécoise des transports:

— 1848-7199 Québec Inc.

Filiales de la Société québécoise d'exploitation minière (SOQUEM):

— Les Tourbières Sept-Îles Ltée

— Mines Seleine Inc.

— Soquemines Inc.

Filiales de la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA):

— Abattoir R. Roy Inc.

— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.

— Centre d'insémination artificielle du Québec

— Pêches Nordiques Inc.

— Usine de congélation de Saint-Bruno Inc.

Filiales de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP):

— Exploration SOQUIP Inc.

— Exploration Soquip Alberta Inc.

— SOQUIP Alberta Inc.
— Soquip Atlantique Inc.
— Sundance Oil Canada Ltd
— Sundance Oil Company

c. Sommaire

	Entités vérifiées par le vérificateur général	Entités non vérifiées par le vérificateur général	Total
Organismes publics	2	—	2
Organismes du gouvernement	47	8	55
Entreprises du gouvernement	21	86	107
Autres entités	5	—	5
	75	**94**	**169**

1. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

a. Conciliation des données transférées d'un système à l'autre

Au cours de l'année 1985, la Commission a développé un système informatisé produisant les relevés de compte transmis aux employeurs. Il n'y a pas eu de conciliation des données transférées de différents systèmes en place à ce nouveau système. Des écarts importants de plus de 28 M$ ont été identifiés et ils ont faussé les relevés de compte transmis aux employeurs ainsi que les registres comptables. La Commission a par la suite procédé à la correction de ces erreurs lors de notre vérification.

■ Recommandation

La Commission devrait s'assurer de l'exactitude et de l'intégralité des données lors du transfert des données d'un système à l'autre.

□ Réaction de la Commission

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation et c'est ce qui se fait généralement. Dans le cas du système comptable, une planification de développement et de conversion a été établie. Toutefois, pour ce cas particulier, certaines étapes ont été délaissées pour des raisons techniques.

En ce qui a trait au 28 M$, les montants ont été perçus par la Commission, mais les factures correspondantes n'avaient pas été inscrites sur les relevés de compte de certains employeurs dans le transfert des données. Dès la détection des erreurs, les relevés de compte ont été ajustés en conséquence. La Commission n'a subi que des délais dans la perception des soldes de certains comptes à recevoir et aucun montant d'argent n'a été perdu. »

b. Rapports annuels des employeurs transmis à la CARRA

Les quelque 1 500 employeurs inscrits à la Commission doivent lui transmettre un rapport annuel contenant, entre autres, la liste de leurs employés participant aux régimes de retraite ainsi que leur salaire admissible versé au cours de l'année. La Commission établit, à partir de ces informations, les cotisations et les contributions qui auraient dû lui être versées par les employeurs.

Lorsque le rapport annuel est concilié, la Commission donne instruction d'émettre une facture à l'employeur. Les factures sont inscrites au système de recouvrement sans conciliation avec le total des informations transmises et enregistrées. La Commission ne s'assure donc pas que toutes les factures émises sont inscrites sur les relevés de compte et comptabilisées dans ses registres comptables. Nous avons relevé cinq cas où des factures représentant environ 250 000 $ n'avaient pas été comptabilisées ni expédiées aux employeurs.

■ Recommandation

La Commission devrait instaurer des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'intégralité des factures émises lors de la conciliation des rapports annuels des employeurs. De plus, la Commission devrait concilier le total des factures émises avec les informations enre-

gistrées dans le système de recouvrement et, pour ce faire, elle devrait développer de nouveaux contrôles programmés.

□ Réaction de la Commission

« De nouveaux contrôles programmés ont été demandés et seront livrés au mois de novembre 1986. Ainsi, à compter de décembre 1986, il sera possible de s'assurer que toutes les factures sont émises à la suite de la conciliation et aussi de fournir le montant total des cotisations et des contributions pour l'ensemble des employeurs au cours d'une année. En ce qui concerne les cinq cas où des factures n'avaient pas été expédiées aux employeurs, il faut préciser que ces employeurs avaient effectué des remises mensuelles et que ces montants avaient été comptabilisés. Il est à noter que ces cinq cas ont été régularisés. »

c. Révision du calcul des pensions versées

La Commission, pour le calcul des pensions, doit s'assurer de la conformité aux lois qu'elle administre et à leurs règlements ainsi que de l'intégralité et de l'exactitude des données inscrites dans ses registres. Pour fins de contrôle, la Commission révise les calculs des pensions selon une méthode d'échantillonnage qui prévoit, entre autres, que le nombre de calculs révisés augmente en proportion des erreurs décelées. Les dossiers sélectionnés sont révisés en fonction des normes de qualité établies par la Commission. Cependant, le nombre d'échantillons révisés est nettement insuffisant car on ne l'augmente pas dans les proportions prévues par la méthode.

■ Recommandation

La Commission devrait s'assurer du respect des objectifs préétablis sur la qualité du calcul des pensions et voir à l'application intégrale de la méthode d'échantillonnage retenue.

□ Réaction de la Commission

« Une rencontre administrative a permis de revoir et de corriger la situation relative au « Contrôle statistique de la qualité/échantillonnage »; deux formes de vérification sont maintenant en usage:

A) Une vérification complète de chacun des dossiers pour tout employé en stage de formation;

B) Une vérification selon la méthode d'échantillonnage retenue pour tout employé possédant les connaissances du type de prestations. »

d. Contrôles sur le versement des pensions

Le Service des bénéfices détermine le montant des pensions ou leur modification et transmet ces données au Service des paiements. Elles sont par la suite enregistrées au système de paiement par un employé dont le travail n'est pas révisé. Le Service des bénéfices ne contrôle pas les données transmises par rapprochement avec celles qui sont enregistrées au système de paiement.

Considérant l'importance des montants et des transactions en cause, le contrôle des paiements de la Commission devrait être sensiblement amélioré.

■ Recommandation

La Commission devrait s'assurer qu'un contrôle soit exercé sur les informations enregistrées au système de paiement.

□ Réaction de la Commission

« Des outils de contrôle ont été analysés et nous mettons maintenant en application un moyen de contrôle à partir d'une liste de tous les dossiers traités pour une date de paie « pension » prédéterminée contenant le périodique et les arrérages correspondants. Les montants inscrits sur cette liste seront comparés à ceux apparaissant sur les microfiches. »

e. Cotisations perçues

La Commission applique, depuis avril 1985, une nouvelle norme de 50 $ comme limite acceptable pour les cotisations perçues en trop ou insuffisantes. Ainsi, toute cotisation versée pour une année par le participant et se situant à l'intérieur de cette norme, est présumée être sa cotisation régulière.

Avant cette date, la norme était établie à 5 $ pour les cotisations perçues en trop et à 25 $ pour les cotisations insuffisantes.

Cette nouvelle norme n'a pas obtenu l'approbation du Comité de retraite ni du gouvernement du Québec.

■ Recommandation

La Commission devrait obtenir l'approbation du Comité de retraite et du gouvernement avant de mettre en application une norme relative aux cotisations perçues en trop ou insuffisantes afin de se conformer aux dispositions de la Loi sur le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics.

□ Réaction de la Commission

« Le Comité de retraite a accepté, le 19 juin 1986 (Résolution cr 44-86), le principe d'une norme qui pourrait être de 50 $. Il reste à présenter les modifications législatives et le règlement en conséquence. En attendant, la Commission rembourse, sur demande, tout montant versé en trop. »

f. Gestion de la sécurité informatique

Comme nous l'avons mentionné l'an dernier à notre Rapport à l'Assemblée nationale (1985 : p. 110), la gestion de la sécurité informatique n'est pas centralisée, de sorte que le niveau de protection accordée aux différents programmes et données informatiques n'est pas uniforme.

■ Recommandation

La fonction de la sécurité informatique devrait être sous la responsabilité d'une seule personne indépendante, à la fois du développement et de l'entretien des systèmes et de l'exploitation de ceux-ci.

□ Réaction de la Commission

« Depuis le 16 juillet 1986, la sécurité informatique, qui était auparavant assumée par le Service de l'informatique, a été transférée au Service du traitement des données qui est désormais responsable de toute la sécurité à la CARRA. »

g. Contrôles d'accès

Les données de la Commission sont traitées par le Bureau central de l'informatique du ministère des Communications. À la suite de l'acquisition de nouveaux disques et de l'implantation de logiciels de gestion des espaces magnétiques par ce Bureau, la Commission a modifié temporairement certaines de ses règles d'accès aux fichiers de données. Ainsi les données de production emmagasinées sur les disques étaient accessibles et pouvaient être modifiées par des personnes non autorisées. Les règles existantes avant cette modification n'ont pas été remises en vigueur par la suite.

■ Recommandation

La Commission devrait s'assurer que ses contrôles permettent l'accès des données aux personnes autorisées seulement.

□ Réaction de la Commission

« Toutes les règles d'accès sont actuellement gérées par un logiciel de contrôle d'accès. La mise à jour des utilisateurs autorisés a été faite en juin 1986. »

2. Commission de la santé et de la sécurité du travail

a. Données financières

Réclamation au gouvernement du Québec pour l'inspection

La Loi sur la santé et la sécurité du travail stipule que toute somme requise pour l'application du programme d'inspection portant sur la protection des travailleurs par la sécurité et l'hygiène au travail, est prise à même les deniers accordés annuellement à cette fin par le Parlement. Les états financiers de la Commission indiquent une réclamation à recevoir du gouvernement du Québec de plus de 12 M$ au 31 décembre 1985, pour les dépenses afférentes à ce programme pour la période de juillet à décembre 1985.

Le gouvernement du Québec, dans son budget de l'année financière 1985-1986, a manifesté l'intention de cesser, à compter du 1er juillet 1985, sa participation financière à ce programme. Des crédits furent donc votés pour une période de trois mois seulement débutant le 1er avril 1985.

Par ailleurs, le Conseil du trésor, en janvier 1986, a demandé au ministère du Travail de préparer et de soumettre à l'approbation du Conseil des ministres un projet de loi visant à abolir, rétroactivement au 1er juillet 1985, l'obligation pour le gouvernement d'acquitter sous forme de subvention les coûts relatifs à l'inspection.

Compte tenu de cette situation, les possibilités de récupération de cette réclamation de 12 M$ sont restreintes.

□ **Réaction de la Commission**

« La Commission a manifesté son intention d'intervenir auprès des autorités compétentes en vue d'exiger le remboursement des sommes à recevoir du gouvernement du Québec en vertu de l'article 249 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail. Des démarches en ce sens ont été entreprises. »

b. Gestion et contrôles financiers

i. Contrôle de l'accès au système informatique « financement »

L'accès aux transactions du système « financement » est contrôlé par un logiciel de sécurité. Chaque usager possède un code d'identification relié à un code de fonction lui permettant d'effectuer des transactions précises.

Certains codes de fonction sont réservés aux gestionnaires et donnent accès à des transactions critiques. Ces codes sont, dans quelques régions, attribués aux employés sans égard à leurs fonctions. Cette possibilité d'accès répandu augmente le risque que certaines transactions critiques relevant de l'initiative des gestionnaires, soient enregistrées au système sans une supervision adéquate.

■ Recommandation

La Commission devrait revoir les transactions rattachées aux codes de fonction afin de prévenir l'enregistrement ou la modification non autorisés de transactions critiques.

□ Réaction de la Commission

« Un contrôle hebdomadaire sur l'application du profil de sécurité est exercé depuis janvier 1986. Les transactions rattachées à chacun des codes de fonction sont révisées afin de limiter davantage l'utilisation de certaines transactions critiques. Les modifications au système informatique qui en découlent sont en cours d'évaluation et leur mise en application est prévue en 1987. »

ii. Programmes de réparation

1. Indemnités versées en trop

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les déboursés se rapportant aux accidents survenus au cours de l'année 1985. À l'aide d'une méthode d'échantillonnage statistique reconnue, nous avons sélectionné 259 dossiers et vérifié, entre autres, les indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation sociale et économique et les réclamations produites par les employeurs en regard des indemnités de remplacement du revenu payées dans les 14 premiers jours d'incapacité. La projection des erreurs décelées sur l'ensemble des déboursés effectués en 1985 et relatifs au coût des accidents, indique que la Commission aurait versé en trop près de 9,5 M$ représentant 1,2 % des déboursés totaux en matière de réparation.

Les erreurs que nous avons identifiées sont reliées, d'une part, à l'inexactitude du salaire de base utilisé dans le calcul des indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation sociale et économique. La Commission n'a pas modifié le montant du salaire de base pour tenir compte des changements survenus dans la situation financière du bénéficiaire, bien que les renseignements soient disponibles au dossier, ou a utilisé un montant de salaire erroné. D'autre part, les montants établis dans les réclamations produites par certains employeurs et ce, tel qu'il leur incombe par les dispositions législatives, n'ont pas été calculés selon les modalités prévues à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Pour ce type de réclamation, la Commission rembourse intégralement sans vérification les montants réclamés.

■ Recommandation

La Commission devrait mettre en place des mécanismes de contrôle qui permettraient de s'assurer de la validité du salaire servant au calcul des indemnités versées en vertu des programmes de stabilisation sociale et économique.

Par ailleurs, les remboursements aux employeurs devraient faire l'objet d'une vérification suffisante aux fins de s'assurer que les indemnités de remplacement du revenu versées dans les 14 premiers jours d'incapacité soient conformes aux modalités prévues à la loi.

□ Réaction de la Commission

« La question des erreurs dans le calcul des indemnités versées en stabilisation sociale et économique préoccupe la Direction de la Commission.

La Direction de la programmation à la réparation a revu les diverses modalités d'application des politiques existantes pour en clarifier l'application et en a préparé un tableau récapitulatif. Un mandat d'examiner l'ensemble de la situation a été confié à une personne de la réparation et au vérificateur interne. Les résultats de ces mandats se traduisent par un plan d'action qui sera mis en application au début de 1987. Ce plan doit tenir compte d'un élément important, la contestation de la validité des programmes de stabilisation sociale et économique devant les tribunaux supérieurs.

Par contre, la Commission a développé un module à l'appréciation de la performance (contrôle et qualité) en vue de faire une vérification a posteriori et par échantillonnage. Les résultats de cette analyse permettront de mettre en place un plan d'action pour corriger les erreurs significatives, s'il y a lieu. »

2. Contrôle de la qualité

Pour une quatrième année consécutive, nous avons noté que le contrôle de la qualité qui permet, entre autres, de s'assurer de la fiabilité des décisions prises par les agents d'indemnisation, n'était pas exercé de façon systématique et de manière à ce que tous les dossiers soient susceptibles de faire l'objet d'une révision.

Ce contrôle s'impose, vu le pouvoir décisionnel des agents d'indemnisation dans l'établissement des indemnités. Plusieurs erreurs constatées lors de notre analyse des dossiers auraient pu être évitées ou corrigées à la source par un contrôle de la qualité approprié. En septembre 1986, des outils devant permettre d'assurer ce contrôle étaient à la disposition des directions régionales et plus de la moitié d'entre elles les utilisait. Nous nous proposons, dans le cadre de notre prochaine vérification, d'évaluer la suffisance et le fonctionnement de ce contrôle de la qualité.

■ Recommandation

La Commission devrait intensifier ses efforts dans l'implantation d'un contrôle de la qualité approprié, afin d'assurer, entre autres, une certaine rigueur dans les décisions prises par les agents et d'améliorer le traitement des dossiers.

□ Réaction de la Commission

« La Vice-présidence à la réparation a implanté, depuis le 1er avril 1986, un programme de contrôle qui comporte de nombreux éléments : grille de durée de consolidation médicale ; grille d'hiérarchisation des coûts ; contrôle informatisé des traitements de physiothérapie et d'ergothérapie ; grille informatisée des frais de la réparation ; équation mathématique financière permettant le contrôle et la cohérence des déboursés de la réparation ; un nouveau système de paiement qui comprend un ensemble considérable de critères de validation, etc. »

iii. *Absence de rapport actuariel*

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1985, il avait été prévu que le rapport final sur l'évaluation actuarielle, préparé par les actuaires de la Commission, serait disponible pour

notre vérification. Le rapport actuariel inclut, entre autres, une conciliation des résultats de l'année courante avec ceux de l'année précédente et les explications justifiant tout gain ou toute perte actuarielle. L'analyse de ces écarts est un élément important pour réviser l'évaluation du passif actuariel; elle nous a été fournie à la toute fin de notre vérification.

Cependant, tout comme l'an dernier, nous n'avons pu compter sur le rapport intégral. Notre travail de vérification a donc dû être effectué à partir des dossiers mis à notre disposition et des discussions avec les actuaires de la Commission.

■ Recommandation

Des mesures devraient être prises pour que le rapport actuariel soit complété et disponible quelques semaines avant la date limite pour la présentation du rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission.

□ Réaction de la Commission

« La Commission est d'accord avec le fait qu'un rapport sur l'évaluation du passif de la Commission faciliterait la tâche des représentants du vérificateur général et de quiconque désire analyser les données, méthodologies et hypothèses utilisées.

Tel qu'indiqué au vérificateur général, toute la documentation est disponible sur ces données, méthodologies et hypothèses utilisées pour l'évaluation actuarielle. Un rapport sur l'évaluation qui viendrait en faire la synthèse aurait exigé de la Commission des efforts importants du Service de l'actuariat qui ne disposait pas des ressources requises pour produire ce document pour les états financiers de 1985.

Dans le cadre des états financiers de 1986, un rapport synthèse d'évaluation actuarielle sera disponible. »

3. Curateur public

a. Vérification des livres et comptes du curateur public

À la fin d'octobre 1986, le vérificateur général n'a pas encore émis son rapport sur les états financiers du curateur public des exercices terminés les 31 décembre 1983, 1984 et 1985. Il en est de même pour le vérificateur désigné en ce qui concerne les fonds relatifs aux biens administrés par le curateur public des exercices 1984 et 1985.

Les travaux de vérification de base du vérificateur général pour les trois exercices sont terminés; toutefois, avant de les compléter par l'émission du rapport du vérificateur, il était nécessaire d'obtenir des opinions juridiques sur l'interprétation à donner à certains articles de la Loi sur la Curatelle publique.

La Loi sur la Curatelle publique (L.R.Q., chapitre C-80) a été amendée par la Loi modifiant la Loi sur la Curatelle publique (1982, chapitre 46), sanctionnée et entrée en vigueur le 16 décembre 1982. Les opinions juridiques demandées concernaient certaines dispositions de la loi telles qu'elles existaient avant cette modification ainsi que certaines dispositions qui ont été ajoutées à la loi en 1982. Ces opinions étaient requises, entre autres, aux fins de la présentation fidèle des états financiers du curateur public et des fonds en fidéicommis qu'il administre et pour établir les créances du Fonds consolidé du revenu concernant certains capitaux et revenus détenus ou administrés par le curateur public.

Nous avons décrit à notre Rapport à l'Assemblée nationale de 1985 (p. 120), les principaux aspects sur lesquels nous avons reçu des avis de nos conseillers juridiques et du ministère de la Justice.

Le curateur public nous a transmis l'opinion de son conseiller juridique sur l'interprétation à donner à l'article 28.1 de la Loi sur la Curatelle publique, notamment à l'expression « propriétaires ou héritiers inconnus ou introuvables », compte tenu des règles d'appropriation contenues au Code civil. Cette opinion fait ressortir les difficultés d'application quant aux conditions qui doivent être présentes pour que l'État puisse être envoyé en possession des sommes d'argent dont il est propriétaire.

Le règlement d'application de la Loi sur la Curatelle publique n'a pas encore été révisé pour tenir compte de la façon dont le ministre verse au Fonds consolidé du revenu, les sommes d'argent mentionnées à l'article 28.1.

Les opinions juridiques reçues peuvent soulever des problèmes complexes de comptabilité et d'administration quant au calcul de la répartition des sommes accumulées dans les « revenus de placements non distribués » au montant de 20,6 M$, présentés au bilan du Fonds sous administration collective du curateur public au 31 décembre 1982. Cette tâche de répartition s'avérerait même irréalisable dans certains cas.

Les modifications apportées à la Loi sur la Curatelle publique en 1982 visaient à assurer au curateur public une plus grande autonomie de fonctionnement. Cette autonomie devait lui permettre d'autofinancer ses activités. L'interprétation de certaines des modifications apportées à la loi empêcherait, du moins pendant plusieurs années, le curateur d'atteindre cet objectif d'autofinancement.

Lors de la rédaction de notre Rapport de 1985, le ministre des Finances était responsable de l'application de la Loi sur la Curatelle publique. Le ministère des Finances nous avait

alors avisés qu'il considérait de proposer à l'Assemblée nationale des modifications à la Loi sur la Curatelle publique.

L'application de cette loi a, depuis, été confiée au ministre de la Justice. Ses représentants nous ont indiqué qu'à la lumière de toute la documentation juridique sur ce dossier, ils comptaient entreprendre une analyse des modifications à apporter à la législation afin de remédier aux difficultés actuelles rencontrées dans l'interprétation de la Loi sur la Curatelle publique.

b. Mandat du vérificateur général

Dans le cours de nos travaux, nous avons constaté qu'il existait une certaine ambiguïté sur l'étendue du mandat du vérificateur général auprès du curateur public. Avec les représentants du ministère de la Justice, il a été convenu de proposer un ou des amendements législatifs permettant de clarifier cette question.

Ces modifications à la loi permettraient d'enlever cette ambiguïté. Le vérificateur général pourrait alors effectuer la vérification de la conformité des opérations du curateur public aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification d'optimisation des ressources. De plus, le droit de regard du vérificateur général sur les travaux de vérification du vérificateur désigné des livres et comptes du curateur relatifs aux biens administrés, serait confirmé.

Afin d'être en conformité avec l'application de la Loi sur le vérificateur général, adoptée le 20 juin 1985, il a été suggéré de placer à cette date l'entrée en vigueur des amendements proposés eu égard au mandat de ce dernier.

c. Rapports du vérificateur général

Pour mettre fin au retard important occasionné par ces différentes interprétations de la Loi sur la Curatelle publique, le vérificateur général a l'intention d'émettre prochainement ses rapports sur les états financiers du curateur des exercices terminés les 31 décembre 1983 et 1984. Ces rapports seront limités toutefois à l'attestation financière des états financiers et ne traiteront pas de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives.

Avant d'émettre un rapport comportant la vérification financière et celle de la conformité aux autorisations législatives et aux autorisations connexes sur les états financiers de la Curatelle publique de l'exercice terminé le 31 décembre 1985, le vérificateur général est d'avis qu'il est préférable d'attendre l'adoption par l'Assemblée nationale des modifications législatives énoncées précédemment.

L'ensemble des modifications législatives y compris celle devant préciser l'étendue du mandat de vérification, devraient permettre au vérificateur général de remplir efficacement son rôle de vérificateur législatif auprès du curateur public, conformément à la loi qui le régit.

4. Musée d'Art contemporain de Montréal

Approbation des règlements par le gouvernement

Ainsi que nous l'avons signalé dans notre Rapport de 1985 à l'Assemblée nationale (p. 128), le Musée d'Art contemporain de Montréal doit faire approuver par le gouvernement tout règlement concernant sa régie interne, ses ressources humaines et ses normes administratives.

Le Musée doit également faire approuver par le gouvernement les règlements concernant, entre autres, les conditions d'acquisition, d'aliénation et de location d'oeuvres d'art.

À ce jour, les règlements adoptés par le Musée pour la gestion de ses activités n'ont pas fait l'objet d'approbation par le gouvernement.

Cette absence d'approbation ne nous a pas permis de nous assurer que, depuis leur début, les opérations du Musée avaient été effectuées conformément aux dispositions de sa loi constitutive et de ses règlements.

■ Recommandation

Les règlements adoptés par le Conseil d'administration du Musée doivent faire l'objet d'approbation par le gouvernement. Les autorités du Musée devraient poursuivre les démarches déjà entreprises en ce sens.

□ Réaction du Musée

« Les projets de règlement sur la régie interne du Musée, ses ressources humaines et ses normes administratives ont été présentés au gouvernement pour approbation en mars 1985 et le Musée en attend la sanction officielle.

Toutefois, dans l'attente de cette sanction, le Musée a appliqué, dans la mesure du possible, les règles qu'il s'était données dans les projets de règlement soumis à l'approbation du gouvernement.

En conformité avec son projet de règlement sur les comités, le Conseil d'administration s'est doté d'un Comité d'acquisition des oeuvres d'art pour le conseiller en cette matière ; or, le règlement attend la sanction du gouvernement.

Le Comité d'acquisition compte proposer une politique générale concernant la collection et les acquisitions d'oeuvres d'art. Le Musée espère être en mesure de réaliser largement cet objectif au cours de la présente année. »

5. Régie de l'assurance automobile du Québec

Suivi des commentaires des années antérieures

Dans le cadre de notre vérification de l'exercice 1985, nous avons effectué un suivi des commentaires formulés à notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 133-134).

Nous avions mentionné des lacunes importantes à l'égard du système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile et des systèmes de contrôle de revenus. La Régie s'était engagée, sous réserve des délais nécessaires à la modification des systèmes en place ou à l'implantation de nouveaux systèmes informatiques, à apporter avant la fin de l'année 1986, les correctifs nécessaires pour remédier aux faiblesses mentionnées.

i. Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile

Au cours de l'année 1986, la Régie a implanté un nouveau système informatique sur l'indemnisation et, à l'automne 1986, elle a entrepris l'implantation des outils de contrôle de la qualité du traitement des dossiers. Nous nous proposons, lors de notre prochaine vérification, d'examiner ce système de même que le contrôle de la qualité.

ii. Système de gestion des formulaires à incidence monétaire

La Régie a modifié de façon importante le système informatique de contrôle sur la séquence numérique des formulaires à incidence monétaire. Nous avons examiné ces modifications et consulté les dossiers de la Direction de la vérification interne portant sur la vérification des centres de services. Les modifications ne permettent pas d'assurer l'intégralité des revenus de la Régie et de ceux qu'elle perçoit pour le ministère des Transports. Elles ne corrigent pas non plus les faiblesses que nous avions constatées au cours des années antérieures. Toutefois, la Régie s'efforce de compenser l'absence d'un contrôle systématique sur la continuité numérique des formulaires à incidence monétaire par des procédés alternatifs de vérification.

Au mois de mai 1986, la Régie a constitué un groupe de travail avec le mandat de passer en revue les objectifs actuels du système de contrôle sur la séquence numérique des formulaires à incidence monétaire et les préciser, au besoin. Le groupe de travail doit également définir de nouveaux objectifs, le cas échéant, et évaluer les conséquences que pourrait avoir, sur les opérations et sur les systèmes, la réalisation d'un nouveau système orienté vers les objectifs retenus.

Le rapport préliminaire du groupe de travail indique que les objectifs ont été révisés et reformulés, et que le système actuel ne peut de toute évidence les atteindre sans d'importantes modifications pouvant aller jusqu'au développement d'un nouveau système. L'évaluation des conséquences sur les opérations et sur les systèmes n'est pas encore terminée.

□ Réaction de la Régie

« L'intégralité des revenus de la Régie est assurée par certains systèmes et procédés (principalement les systèmes perception, immatriculation et permis) et par des contrôles manuels compensatoires dus à l'absence d'un contrôle systématique sur la continuité numérique des formulaires à incidence monétaire. »

iii. *Contrôles en milieu informatique*

L'examen des contrôles exercés par la Régie nous a révélé, encore cette année, un manque de rigueur dans l'accessibilité aux données et aux programmes informatiques. Des éléments portant à conséquence peuvent être l'objet d'interventions non autorisées dont la détection a posteriori n'est pas assurée.

La Régie a apporté, en 1986, certaines mesures correctives pour remédier à la majorité des faiblesses que nous avions constatées. Nous nous proposons de vérifier ces mesures dans le cadre de notre prochaine vérification.

6. Régie de l'assurance-maladie du Québec

Contrôles en milieu informatique

Nous avons procédé à l'examen des contrôles en milieu informatique reliés à l'accessibilité des programmes et des données informatiques. Notre examen a porté sur deux systèmes de paiement, soit celui des services médicaux rémunérés à l'acte, des services optométriques et des services dentaires, et celui des médicaments et services pharmaceutiques.

Notre examen a révélé un manque de rigueur dans l'accessibilité aux données et aux programmes informatiques. Dans certains cas, des personnes non autorisées pourraient prendre connaissance de données confidentielles, entrer des transactions ou détruire des fichiers. Nous mentionnons les principales causes qui rendent les contrôles d'accès perméables:

— La Régie dispose d'un logiciel de contrôle d'accès pour filtrer les accès aux différents programmes et données des fichiers. Toutefois, certains privilèges spéciaux doivent être accordés pour permettre notamment de créer ou de modifier des règles d'accès et des codes d'identification. Or, à la Régie, ces privilèges critiques ne sont pas encadrés de politiques et de procédés et sont attribués à plusieurs personnes. De plus, l'accès aux fichiers sur rubans magnétiques n'est pas contrôlé par ce logiciel;

— Les règles d'accès à certains fichiers sur disques contenant des données importantes ne sont pas assez restrictives. Certains usagers des services informatiques de la Régie, ainsi que des organismes externes louant des services de traitement, ont accès à plusieurs fichiers, sans justification;

— Les fichiers contenant les mots de passe sont facilement accessibles à des personnes non autorisées. Le fait que les mots de passe ne sont changés que très rarement est en partie à l'origine de cette faiblesse.

La Régie a apporté, en mars 1986, certaines mesures correctives pour pallier à la majorité des faiblesses que nous avons constatées. Nous nous proposons de vérifier ces mesures dans le cadre de notre prochaine vérification.

□ Réaction de la Régie

« Les privilèges d'accès de haut niveau étaient, au 31 mars 1986, assignés à un nombre restreint d'environ 20 personnes, dont six seulement possédaient le privilège particulier de créer ou de modifier des règles d'accès. Une politique sur la sécurité d'accès aux ressources informationnelles a été implantée depuis cette date. Une analyse est présentement en cours dans le but d'évaluer la possibilité de réduire davantage ce nombre, tout en assurant le maintien d'un support technique constant en cas de nécessité.

Quant aux fichiers sur rubans magnétiques, la Régie vise à les soumettre au contrôle de son logiciel d'accès. Pour ce qui est des fichiers sur disques auxquels le vérificateur général fait référence, l'accès à l'ensemble de ces fichiers est soumis au contrôle du logiciel d'accès. De plus, ce n'est qu'avec une expertise technique pertinente à chacun des autres fichiers, que les usagers pourraient avoir accès aux données autres que celles qui leur sont propres. Pour permettre un meilleur contrôle des deux types de fichiers mentionnés, la Régie a implanté, en mars 1986, les logiciels de base nécessaires à cette réalisation. Compte tenu de l'ampleur des efforts requis pour actualiser totalement ce contrôle, la Régie est en voie de définir la stratégie la plus appropriée.

La remarque du vérificateur général concernant les mots de passe fait suite aux travaux qu'il a effectués à l'automne 1985. Au 31 mars 1986, tous les systèmes permettant d'accéder directement aux fichiers sont soumis au contrôle du logiciel d'accès. De plus, les mots de passe sont indéchiffrables, ne sont pas accessibles et doivent obligatoirement être changés à tous les 30 jours.»

7. Régie des assurances agricoles du Québec

La Régie des assurances agricoles du Québec, corporation au sens du Code civil, a pour objet d'administrer l'assurance-récolte et les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles prescrits par le gouvernement.

a. Assurance-récolte

L'assurance-récolte garantit aux cultivateurs un rendement minimum de leurs cultures moyennant des cotisations. Les cotisations des exploitants et une contribution du même montant de la part du gouvernement doivent servir à constituer un fonds d'assurance qui, à long terme, permettra de payer des indemnités garanties par contrat.

Lorsque les ressources du fonds sont insuffisantes pour le paiement des compensations et indemnités, le ministre des Finances est autorisé à faire à la Régie, à même le Fonds consolidé du revenu, des avances pour parfaire tels paiements. Ces avances sont remboursables aux conditions fixées par le gouvernement.

L'avoir du Fonds d'assurance-récolte est de 23 042 152 $ au 31 mars 1986 alors qu'il était de 4 395 690 $ l'année précédente.

b. Régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles

Les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ont pour but de garantir aux producteurs un revenu annuel net positif. Les cotisations des adhérents aux régimes et la contribution du gouvernement qui est égale au double de ces cotisations alimentent un fonds d'assurance qui doit permettre à long terme le paiement aux adhérents des compensations auxquelles ils ont droit.

Lorsque les ressources du fonds sont insuffisantes pour le paiement des compensations, le ministre des Finances est autorisé à faire à la Régie, à même le Fonds consolidé du revenu, des avances pour parfaire tels paiements. Ces avances sont remboursables aux conditions fixées par le gouvernement. La Régie peut aussi emprunter auprès d'institutions financières pour faire face à ses obligations.

Le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles a un déficit accumulé au 31 mars 1986 de 138 172 524 $ alors qu'il était de 105 981 973 $ l'année précédente.

Compte tenu des dispositions législatives voulant que le Fonds d'assurance-stabilisation soit suffisamment alimenté afin de permettre à long terme le paiement aux adhérents des compensations auxquelles ils ont droit, nous avions mentionné à notre Rapport de 1985 à l'Assemblée nationale (p. 137) l'ampleur du déficit accumulé.

Au cours de notre vérification de l'année financière 1985-1986, nous avons examiné la base d'établissement des taux de cotisation pour les 10 régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Cet examen visait à déterminer si la Régie tenait compte du déficit accumulé de chaque régime dans l'établissement des taux de cotisation. Nous avons remarqué que pour les régimes du bouvillon et de porcs à l'engraissement, il était spécifiquement prévu d'amortir sur cinq ans le déficit en incluant une surprime dans les taux de cotisation. Cependant, pour les autres régimes d'assurance, il n'est pas prévu de récupérer le déficit accumulé.

■ Recommandation

La Régie devrait prévoir, à long terme, la récupération du déficit de chacun des régimes d'assurance et adapter la période de récupération à la situation des assurés.

□ Réaction de la Régie

« Il est dans les politiques de la Régie d'éviter, dans la mesure du possible, les surprimes et les hausses des taux de cotisation lorsque le contexte économique est difficile et surtout lorsqu'il est à prévoir, à court terme, une hausse des prix du marché et une récupération rapide du déficit.

Néanmoins, la structure actuelle des taux de cotisation a été dernièrement révisée en vue d'un équilibre du Fonds d'assurance sur une base de cinq ans. Une réévaluation périodique sera faite pour tenir compte des données agro-économiques disponibles. La Loi sur l'assurance-stabilisation prévoit d'ailleurs un tel équilibre à long terme. »

c. Abolition du régime d'assurance-stabilisation de la betterave sucrière

Les producteurs de betteraves adhéraient au régime d'assurance-stabilisation de la betterave sucrière. La Raffinerie de sucre du Québec, qui achetait toute la production de betteraves, a cessé ses activités de raffinage le 10 mars 1986.

Le déficit accumulé de ce régime au 31 mars 1986 était de 11 317 182 $, et en raison de la cessation des activités de la Raffinerie, il ne pourra être récupéré à même des cotisations futures.

■ Recommandation

La Régie devrait prendre les mesures pour régulariser la situation déficitaire du régime de la betterave sucrière.

□ Réaction de la Régie

« En raison de la récente cessation des activités de la Raffinerie de sucre du Québec et, par voie de conséquence celles du régime de la betterave sucrière, la Régie étudie présentement, en concertation avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, diverses possibilités quant à la régularisation du déficit de ce fonds. Par ailleurs, une intervention de l'Office de stabilisation des prix agricoles n'est pas exclue en regard des récoltes de 1983-1984 ce qui réduirait considérablement le déficit du fonds du régime. »

8. Société d'habitation du Québec

Contrôles en milieu informatique

L'examen des contrôles en milieu informatique reliés à l'accessibilité aux programmes et aux données informatiques a fait ressortir les faiblesses suivantes:

— La gestion de la sécurité informatique est assurée par différentes personnes à l'intérieur de la Direction de l'informatique. Ainsi, le niveau de protection accordé aux différents programmes et données informatiques manque d'uniformité;

— Les contrôles d'accès aux programmes et données informatiques sont inadéquats. Des droits d'accès sont attribués sans égard aux tâches des utilisateurs. De plus, ces droits ne sont pas assujettis systématiquement à un procédé de révision lors d'un départ ou d'un transfert interne.

■ Recommandation

La fonction de sécurité devrait être sous la responsabilité d'une seule personne. Des mesures devraient être prises afin que seules les personnes autorisées, en fonction de leurs responsabilités, aient accès aux programmes et données informatiques, et la Société devrait exercer un contrôle rigoureux sur la gestion des droits d'accès.

□ Réaction de la Société

« Votre recommandation concernant la désignation d'un seul et unique responsable de la sécurité informatique a déjà été mise en application. Le mandat de celui-ci consistera, entre autres, à assurer un contrôle rigoureux sur la gestion des droits d'accès. »

9. Société québécoise d'exploration minière — SOQUEM

a. Dévaluation des immobilisations de la division Mines Seleine

Au 31 mars 1986, la Direction de SOQUEM a dévalué les immobilisations de sa division Mines Seleine. Dans une note à ses états financiers consolidés de l'exercice terminé le 31 mars 1986, la Société explique cette dévaluation comme suit:

« Le principe de permanence d'une entreprise suppose que celle-ci poursuit indéfiniment son exploitation. À cette fin, une entreprise se doit de pouvoir générer à la fois une marge minimale de bénéfices nets et des fonds internes suffisants pour lui permettre d'entretenir et remplacer ses actifs immobilisés, et financer ses opérations courantes.

À la lumière de ce principe et compte tenu des fonds absorbés par la division Mines Seleine depuis le début de son exploitation commerciale, la Direction de SOQUEM estime que la valeur aux livres de son avoir dans cette division ne semble plus adéquate en relation avec sa valeur économique. À cette fin, les actifs immobilisés de cette division ont été dévalués de 76 M$ pour refléter cette valeur. Cette dévaluation de 76 M$ effectuée par la Direction de SOQUEM est basée sur une analyse interne corroborée par une offre conditionnelle reçue d'un acheteur éventuel en réponse à un appel d'offres. ».

Au 31 mars 1986, le vérificateur général a formulé, dans son rapport sur les états financiers consolidés de SOQUEM, une restriction mentionnant qu'il s'en était remis à l'évaluation établie par la Direction de SOQUEM quant à la valeur économique attribuée aux immobilisations de la division Mines Seleine.

□ Réaction de la Société

« La dévaluation effectuée, combinée à l'ensemble des autres mesures prises par la Direction de la Société a eu pour effet de confirmer la viabilité de sa mine de sel aux Îles-de-la-Madeleine. Cette constatation prend toute son importance dans l'éventualité où une vente de cette mine soit envisagée.

En outre cette dévaluation faisait suite à des discussions entre le vérificateur général et les représentants de la Société, tenues à l'automne 1985, concernant l'impact des pertes de Seleine sur la situation financière de SOQUEM. »

b. Réclamation d'assurance à recevoir

En septembre 1983, Mines Seleine Inc., filiale de SOQUEM, a intenté une poursuite civile contre un assureur. La filiale réclame une indemnisation pour des dommages matériels au montant de 3 046 021 $ et des dommages pour interruption des affaires au montant de 10 883 000 $, causés par une fissure survenue le 3 juillet 1981 dans le mur de glace protégeant la construction d'un puits. Selon l'opinion juridique obtenue d'un Cabinet d'avocats, ces dommages sont couverts par les dispositions de la police d'assurance et l'assureur est tenu d'indemniser la Société.

La réclamation couvrant l'interruption des affaires a été établie selon les termes prévus à la police d'assurance. La période d'interruption visée par cette réclamation a été établie par un ingénieur de SOQUEM et par un Cabinet d'ingénieurs-conseils mandaté à cette fin. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1986, la période faisant l'objet de la réclamation pour interruption des affaires a été prolongée jusqu'à la période maximale prévue à la

police d'assurance, portant le total de la réclamation de 13 929 021 $ à 20 005 021 $. Cette modification n'a pas été comptabilisée par la Société.

La contrepartie de cette réclamation a été portée aux postes suivants:

	$
En 1984-1985:	
Immobilisations	13 929 021
Revenus reportés — Intérêts sur réclamation à recevoir	2 371 749
	16 300 770
En 1985-1986:	
Revenus reportés — Intérêts sur réclamation à recevoir	1 532 192
	17 832 962

Dans son rapport sur les états financiers consolidés de SOQUEM de l'exercice terminé le 31 mars 1986, le vérificateur général a émis son opinion sous réserve des éventuels redressements relatifs au dénouement de cette réclamation.

□ Réaction de la Société

« Sur la foi des opinions professionnelles reçues et compte tenu de l'ampleur de cette réclamation, la Direction de la Société, a décidé au 31 mars 1985, de la porter à ses états financiers et, par ce biais, de lui conférer la visibilité qu'elle commande.

N'eut été de l'enregistrement de cette réclamation d'assurance, la dévaluation des immobilisations de la division Mines Seleine aurait été de 89 M$ au lieu de 76 M$ au 31 mars 1986. »

10. Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires — BIO-AGRAL

Règlements sur l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne

La Société doit faire autoriser par le gouvernement tout règlement concernant l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne.

Ces règlements ont été adoptés par la Société, mais n'ont pas été autorisés par le gouvernement.

■ Recommandation

Les autorités de la Société devraient poursuivre les démarches entreprises auprès du gouvernement afin que soient autorisés des règlements sur l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne.

□ Réaction de la Société

« Cette situation a régulièrement été portée à la connaissance de notre actionnaire unique sans qu'il ait été possible d'y remédier jusqu'à maintenant. Elle a notamment été soulevée lors de la dernière réunion des administrateurs qui a été tenue le 27 mai dernier et nous espérons qu'elle sera régularisée bientôt. »

11. Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires — SOQUIA

Plan de développement de la Société et de ses filiales

La Loi sur la Société d'initiatives agro-alimentaires mentionne que la Société doit, chaque année, faire approuver par le gouvernement son plan de développement ainsi que ceux de ses filiales. Le 31 janvier 1986, la Société faisait parvenir dans le délai imparti, au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, comme par les années antérieures, son plan de développement et celui de ses filiales.

Ni ce plan de développement ni celui de ses filiales, pas plus d'ailleurs que ceux des années antérieures, n'ont été approuvés par le gouvernement.

■ Recommandation

La Société devrait poursuivre les démarches pour faire approuver par le gouvernement son plan de développement et celui de ses filiales.

□ Réaction de la Société

« Au cours des dernières années, la Société a, dans les délais prévus, fait parvenir pour approbation par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, son plan de développement ainsi que celui de ses filiales. Toutefois, malgré des demandes répétées, ces plans de développement n'ont jamais reçu les approbations souhaitées.

La Société continuera évidemment à déployer tous les efforts possibles afin que soit approuvé, dans les délais requis, son plan de développement tel que la loi le stipule. »

12. Société québécoise d'initiatives pétrolières — SOQUIP

Radiation non requise des coûts de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères

La Direction a radié, de façon rétroactive au 31 mars 1981, les coûts d'acquisition et d'exploration de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères. Dans une note à ses états financiers, la Société explique cette radiation comme suit :

« Avant le 1er avril 1981, la Société était au stade de l'exploration ; conséquemment toutes ses dépenses, moins les revenus divers, étaient capitalisées au poste Propriétés pétrolifères et gazéifères. Au 1er avril 1981, la Société a déterminé qu'elle était en exploitation. Au 31 mars 1982, l'évaluation des réserves prouvées de pétrole et de gaz excédait le coût amorti des propriétés pétrolifères et gazéifères. Il en a été de même pour les exercices subséquents.

La méthode de la capitalisation du coût entier suivie par SOQUIP n'exige pas de radiation si la valeur de recouvrement des réserves prouvées de pétrole et de gaz excède le coût amorti des propriétés. La Société a toutefois décidé de radier de façon rétroactive au 31 mars 1981, les coûts d'acquisition et d'exploration de certaines propriétés pétrolifères et gazéifères qui avaient été encourus depuis le début des opérations de SOQUIP jusqu'au 31 mars 1981 et qui n'ont pas donné lieu à la découverte d'hydrocarbures économiquement exploitables. ».

Cette radiation rétroactive a eu pour effet de diminuer de 70,7 M$ le poste « Propriétés pétrolifères et gazéifères » et d'augmenter de 2,91 M$ le bénéfice net de l'exercice terminé le 31 mars 1986, ce dernier montant représentant l'épuisement se rapportant à l'exercice. Les résultats des exercices subséquents seront également majorés du montant correspondant à l'épuisement qui aurait été pris s'il n'y avait pas eu radiation.

Comme le mentionne elle-même la Société, cette radiation n'était pas requise selon la méthode de la capitalisation du coût entier, puisque la valeur de recouvrement des réserves prouvées de pétrole et de gaz a toujours excédé, depuis le 31 mars 1982, le coût amorti des propriétés pétrolifères et gazéifères. Nous avons donc apporté une restriction à notre rapport du vérificateur sur les états financiers de SOQUIP pour l'exercice terminé le 31 mars 1986.

□ Réaction de la Société

« La Société prend note du commentaire et considère que la note 3 apparaissant aux états financiers de l'exercice financier 1985-1986 présente bien la situation aux lecteurs des états financiers. »

Remarques et commentaires

Gestion de la trésorerie du gouvernement du Québec

IV Gestion de la trésorerie du gouvernement du Québec

A. Introduction

Dans le cadre d'une vérification pluriannuelle sur l'ensemble des systèmes, procédés et méthodes de gestion et de contrôle financiers au gouvernement du Québec, nous publions cette année les résultats d'une évaluation de la gestion de la trésorerie.

La gestion de la trésorerie a comme principal objectif l'acquisition, au meilleur compte, des fonds nécessaires au financement des opérations d'une organisation et l'optimisation du rendement des fonds disponibles. Elle implique plusieurs activités importantes, dont le dépôt des encaissements dans les comptes bancaires dans les meilleurs délais, le décaissement des fonds au moment propice, l'obtention du rendement optimal sur les fonds disponibles et le financement le plus économique des déficits temporaires de caisse.

L'exécution de ces activités peut parfois être répartie entre plusieurs unités administratives d'une organisation, mais elles doivent être coordonnées et contrôlées par une autorité centrale pour assurer la meilleure gestion des fonds.

La Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6) attribue les responsabilités de gestion de la trésorerie à divers intervenants.

Les paragraphes c) et e) de l'article 2 de cette loi prévoient que le ministère des Finances doit: « ...gérer le Fonds consolidé du revenu et la dette publique; » et « ...surveiller, contrôler et gérer tout ce qui se rattache aux affaires financières du gouvernement et qui n'est pas assigné par la loi ou par arrêté du gouvernement au Conseil du trésor, à un autre ministère... ». Ainsi, tout ce qui n'est pas formellement confié au Conseil du trésor ou à un autre ministère ou organisme relève du ministère des Finances.

Le ministère des Finances est chargé de la préparation des prévisions des mouvements de fonds et de l'administration de l'ensemble des comptes bancaires du Fonds consolidé du revenu. Ce ministère est responsable de l'émission de tout effet de paiement; il est l'agent payeur officiel du gouvernement.

C'est également le ministère des Finances qui facture et perçoit, pour le compte du gouvernement du Québec, les revenus de transfert du gouvernement du Canada et des entreprises du gouvernement, et c'est lui qui administre les activités de trésorerie qui en découlent.

Les rentrées et les sorties de fonds pour l'exercice terminé le 31 mars 1986 se sont chiffrées à environ 120 milliards $.

Le ministère des Finances a aussi la responsabilité de la gestion de la dette à long terme du gouvernement; celle-ci s'élevait, au 31 mars 1986, à 22,6 milliards $. Il doit, à cette fin, planifier les besoins financiers, choisir les sources et les instruments de financement et voir au paiement des intérêts sur les emprunts. La conclusion en devises étrangères de près de 28 % de la dette à long terme amène le ministère à effectuer des opérations sur les marchés de change. Ces opérations sont requises soit pour convertir en dollars canadiens le produit des nouveaux emprunts, soit pour effectuer en devises étrangères le remboursement des emprunts à leur échéance ou encore pour verser les intérêts.

Le ministère des Finances administre aussi des fonds d'amortissement constitués conformément aux exigences de certains emprunts à long terme; les sommes gérées dans ces fonds s'élevaient à 240 M$ au 31 mars 1986.

Enfin, le ministère des Finances voit à l'émission régulière des bons du trésor pour compléter les programmes d'emprunt du gouvernement. Au 31 mars 1986, le solde des emprunts contractés à l'aide de ces instruments financiers s'élevait à 1,6 milliard $.

La Loi sur l'administration financière a confié au Conseil du trésor la responsabilité d'établir par règlement les politiques visant l'administration, la perception et la comptabilisation des deniers publics. Ainsi, le Conseil du trésor a émis des règlements concernant les prévisions de caisse, la tarification des revenus non fiscaux et les normes de contrôle interne sur les encaissements.

Les autres ministères ont, en matière de gestion de la trésorerie, la responsabilité d'encaisser les recettes provenant de leurs opérations et de déposer les fonds ainsi perçus dans les comptes de banque que leur désigne le ministère des Finances. Les rentrées de fonds sont effectuées par plus de 525 unités administratives différentes. Le ministère du Revenu représente le principal percepteur de recettes du gouvernement: il a encaissé à lui seul des recettes fiscales (taxes à la consommation, impôts sur le revenu, etc.) de quelque 15 milliards $ en 1985-1986.

Il appartient enfin à chaque ministère d'établir le calendrier de ses déboursés et d'enclencher le processus de paiement des comptes. Les sorties de fonds annuelles se font au moyen d'environ 26 millions d'effets de paiement prenant la forme de chèques ou de dépôts directs dont l'émission est contrôlée par le ministère des Finances.

B. Portée de la vérification

Notre étude sur la gestion de la trésorerie a porté sur les opérations gouvernementales ayant un impact sur le Fonds consolidé du revenu. Les organismes et entreprises du gouvernement ont été exclus du champ de notre vérification, à l'exception de la Régie de l'assurance-maladie du Québec qui reçoit la totalité de ses revenus du Fonds consolidé du revenu.

Nous avons examiné diverses activités, tels l'encaissement et le décaissement des fonds, les ententes avec les institutions financières, les opérations sur les marchés monétaires et les marchés de change ainsi que les opérations reliées à l'émission de la dette à long terme du gouvernement, libellée en devises étrangères. Notre examen de la gestion des recettes gouvernementales a porté sur les pratiques d'encaissement des dépôts dans 11 ministères.

Nous avons examiné les politiques administratives, les pratiques, opérations et mécanismes de planification et de contrôle de trésorerie au ministère des Finances. Nous avons analysé la réglementation émise par le Conseil du trésor sur la gestion de la trésorerie.

Notre vérification visait à nous assurer que l'on tienne suffisamment compte des éléments d'économie et d'efficience. Ces éléments reposent notamment sur le dépôt des encaissements dans les meilleurs délais, le décaissement des fonds au moment opportun, le financement au meilleur compte, le rendement optimal des placements à court terme et enfin l'utilisation économique de services bancaires.

C. Résultats sommaires de notre vérification

Le partage des responsabilités assure, dans l'ensemble du gouvernement, l'exécution régulière des tâches nécessaires aux opérations de trésorerie. Nous constatons toutefois l'absence

d'une structure formelle de coordination et de suivi régulier des activités de trésorerie décentralisées dans l'ensemble des ministères qui permettrait d'assurer le respect des politiques et règles de gestion en matière de trésorerie.

La réglementation émise par le Conseil du trésor est muette sur des aspects importants de la gestion de la trésorerie (ex.: calendrier des déboursés), trop générale sur certains autres (ex.: délais dans le dépôt des sommes encaissées) et laisse une grande latitude aux ministères quant à son application.

Les gestionnaires dans les ministères ne sont pas suffisamment sensibilisés à l'importance de tenir compte des coûts de la ressource financière et de considérer des éléments de gestion de la trésorerie dans leurs différentes décisions opérationnelles. Ils ne disposent pas non plus d'informations suffisantes pour se préoccuper de façon ponctuelle de ces matières.

Notre étude nous permet de conclure que le gouvernement pourrait réaliser des économies appréciables en améliorant la gestion des différentes activités de trésorerie.

— Encaissement des fonds

L'encaissement des revenus de transfert du gouvernement du Canada et des entreprises du gouvernement ne présente pas de problèmes particuliers. À l'égard des recettes fiscales cependant, le gouvernement pourrait économiser jusqu'à 20 M$ en intérêts par année, en réduisant les délais entre la réception des recettes et leur dépôt et en s'assurant du respect rigoureux des dates limites fixées pour le versement des sommes dues par les contribuables ou les mandataires.

— Décaissement des fonds

Le gouvernement pourrait économiser jusqu'à 4 M$ annuellement, s'il était tenu compte du cycle de déboursés des commissions scolaires et des collèges d'enseignement général et professionnel dans le calendrier des versements des subventions à ces institutions.

— Prévisions des mouvements de trésorerie

Le processus de prévisions mensuelles des mouvements de trésorerie ne fournit pas toujours aux arbitragistes, en temps opportun, toute l'information utile à leurs prises de décision. Ces retards nuisent aux stratégies d'intervention permettant de tirer avantage au maximum des possibilités offertes par les marchés financiers.

— Gestion des activités sur les marchés financiers

L'accroissement des besoins financiers du gouvernement et la diversification des sources de financement qui en a découlé, n'ont pas été accompagnés d'une augmentation proportionnelle des ressources humaines spécialisées ni des ressources informationnelles. Ces ressources sont requises face à la complexité croissante des instruments et des marchés financiers et pour évaluer les risques inhérents à la fois au volume et à la nature des transactions effectuées sur ces divers marchés.

Le gouvernement a décidé, il y a quelques années, de recourir aux marchés financiers étrangers pour combler une partie de ses besoins de fonds. Toutefois, il n'a protégé qu'une faible partie de la dette à long terme libellée en devises étrangères contre le risque d'une fluctuation à la hausse de ces devises. Cette situation pourrait avoir des répercussions financières importantes au moment du remboursement de ces dettes, si les conditions des mar-

chés sont alors défavorables. L'accès à ces marchés, bien que comportant des risques dus aux fluctuations des taux de change, permet cependant au gouvernement de disposer d'une disponibilité de liquidités à des taux d'intérêt généralement inférieurs aux taux alors en vigueur sur les marchés canadiens.

— Ententes sur les services bancaires

Le gouvernement a conclu avec les banques des ententes qui concourent à une optimisation du rendement des fonds et qui lui permettent de rationaliser ses opérations bancaires. Toutefois, il devrait assurer une surveillance plus étroite de la conformité à certains aspects de ces ententes.

Nos observations sur la gestion de la trésorerie ont été discutées avec les représentants des ministères des Finances, du Revenu, de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Science, du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Tous se sont dit d'accord avec les observations qui les concernaient plus particulièrement et nous ont fait part qu'ils tiendraient compte de nos recommandations dans la poursuite de leurs activités.

Nous reproduisons ci-après la réaction du ministère des Finances, en raison du rôle important qu'il joue dans la gestion de la trésorerie. Les réactions des autres ministères et organismes sont présentées à la suite de nos constatations et recommandations qui les concernent particulièrement.

□ Réaction du ministère des Finances

« Nous avons examiné dans nos secteurs respectifs les divers éléments du rapport et les modifications que vous avez accepté d'y apporter nous amènent à ne faire aucun commentaire devant être inclus dans sa version finale. Nous tiendrons compte des recommandations du rapport qui concernent le ministère dans la planification de nos travaux. »

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Coordination des différentes activités de trésorerie

Les responsabilités en matière de gestion de la trésorerie du gouvernement du Québec sont partagées entre plusieurs intervenants. Ce partage des responsabilités n'a pas entraîné, cependant, l'établissement de mécanismes de coordination et de contrôle de ces activités afférentes par une autorité centrale.

Les ministères ne sont pas tenus, par exemple, d'obtenir l'approbation préalable d'une autorité centrale pour modifier leurs politiques et leurs méthodes de perception des recettes ou leur calendrier de déboursés des subventions, même si de tels changements peuvent avoir des répercussions sur les besoins de trésorerie du gouvernement.

Bien que la Loi sur l'administration financière lui confie un rôle déterminant sur la gestion des affaires financières du gouvernement, le ministère des Finances n'exerce pas de contrôle effectif des opérations de trésorerie déléguées aux ministères, ni la responsabilité du suivi. Cependant, il intervient ponctuellement, et de sa propre initiative, lorsqu'il prend connaissance d'opérations financières effectuées par les ministères qui peuvent avoir des répercussions défavorables sur les coûts et les besoins des ressources financières du

gouvernement. Cela n'assure donc pas une coordination efficace et un contrôle formel des opérations de trésorerie, car le succès des interventions du ministère des Finances dépend de la collaboration des gestionnaires et de sa capacité d'en arriver à un consensus avec les ministères sur des moyens qui tiendront compte d'impératifs de gestion de la trésorerie dans leur décision.

■ Recommandation

Le gouvernement devrait prendre les mesures afin d'assurer une coordination mieux structurée des différentes activités de trésorerie et d'exercer un suivi et un contrôle systématiques de celles qui sont confiées aux ministères autres que le ministère des Finances.

2. Règlements du Conseil du trésor sur la gestion de la trésorerie

L'article 33 de la Loi sur l'administration financière prévoit que: « ...le Conseil du trésor doit prescrire par règlement la forme et la teneur des livres et comptes que doit tenir toute personne qui perçoit, reçoit ou administre des deniers publics, la manière dont elle doit rendre compte et faire remise de ces deniers et l'époque à laquelle elle doit le faire, ainsi que les inspections auxquelles elle doit se soumettre. ».

Le Conseil du trésor s'est acquitté de cette obligation en émettant des règlements sur l'administration des revenus et des recettes et sur les dépenses et déboursés du gouvernement.

En regard de la gestion de la trésorerie, ces règlements sont souvent imprécis et laissent une grande discrétion aux ministères dans leur application. Les règlements n'énoncent que des principes généraux et déterminent des règles de pratique qui ne s'adressent qu'aux opérations de comptabilisation, de contrôle et de reddition de comptes plus souvent qu'aux activités de gestion en matière de trésorerie.

Ces directives mentionnent, par exemple, que les recettes doivent être déposées « ...le plus tôt possible... », au lieu de préciser des délais limites. Elles ne précisent pas les délais qui pourraient être acceptables pour une saine gestion de la trésorerie. L'établissement des délais est laissé à l'initiative des gestionnaires qui souvent ne les ont pas précisés, de sorte que les pratiques de dépôts des fonds sont variables et parfois non économiques.

Les directives sur les déboursés du gouvernement ne fournissent pas de lignes directrices destinées à orienter les décisions des gestionnaires en matière de trésorerie, notamment les calendriers des déboursés occasionnés par les programmes dont ils ont la responsabilité.

■ Recommandation

Le Conseil du trésor devrait préciser ses règlements afin d'encadrer davantage la conduite des activités de trésorerie dans les ministères.

□ Réaction du Secréatriat du Consell du trésor

« Ce rapport permet d'obtenir une vision globale de qualité sur la gestion de la trésorerie gouvernementale et nous apparaît très utile alors que nous sommes à réviser le règlement sur l'administration des revenus et des recettes du gouvernement. »

3. Encaissement des recettes

Les recettes de toutes sortes perçues par le gouvernement du Québec ont été d'environ 30 milliards $ en 1985-1986. Cette somme exclut toutefois les recettes produites par les opérations de financement du Fonds consolidé du revenu.

a. Revenus de transfert

Les revenus de transfert du gouvernement du Canada et des entreprises du gouvernement, bien que représentant un volume élevé des revenus du gouvernement (7,05 milliards $), n'occasionnent qu'un faible volume de transactions. Leurs modalités de perception et d'encaissement sont bien encadrées par des lois ou des ententes entre les intervenants. Nous n'avons pas constaté de lacune dans le processus de leur encaissement et de leur dépôt.

b. Encaissement des recettes au ministère du Revenu

Le ministère du Revenu est responsable de la perception des impôts et des taxes diverses, des cotisations au Régime de rentes du Québec et des contributions des employeurs au Fonds des services de santé. Il encaisse lui-même près de 80 % de ces recettes (15,2 milliards $) ; le solde, soit 3,7 milliards $, est perçu par l'intermédiaire des institutions financières. Le Tableau 1 illustre, par tranches monétaires des versements, l'importance de ces encaissements.

Tableau 1

Recettes encaissées en 1985-1986 au ministère du Revenu par tranches monétaires des versements

Tranches monétaires des versements	Nombre de versements	%	Importance monétaire (milliers $)[1]	%
50 000 $ et plus	40 761	0,7	11 103 597	58,6
1 000 $ à 50 000 $	1 453 066	24,9	6 598 245	34,9
300 $ à 1 000 $	1 632 986	27,9	912 071	4,8
300 $ et moins	2 717 706	46,5	313 518	1,7
Total	**5 844 519**	**100,0**	**18 927 431**	**100,0**

[1] Incluant les contributions au Régime de rentes du Québec et au Fonds des services de santé.

Nous avons examiné les politiques d'encaissement du ministère du Revenu, le calendrier du dépôt des recettes et les délais accordés aux contribuables et aux mandataires pour leurs remises fiscales. Nous avons également analysé les pratiques suivies par les institutions financières pour l'encaissement des remises des mandataires.

i. Politiques d'encaissement et de dépôt des recettes

Conformément aux responsabilités qui lui sont confiées, le ministère du Revenu a établi des objectifs opérationnels sur le dépôt des recettes. Ainsi que l'indique le Tableau 2, ces objectifs sont déterminés par tranches monétaires des versements.

Tableau 2

Objectifs opérationnels concernant les délais de dépôt des encaissements du ministère du Revenu par tranches monétaires des versements

50 000 $ et plus	le jour même, pour les remises identifiées dans le courrier avant 14 h
1 000 $ à 50 000 $	deux jours ouvrables
300 $ à 1 000 $	trois jours ouvrables
300 $ et moins	quatre jours ouvrables

À ces délais, peuvent s'ajouter quatre jours ouvrables pour les remises de 50 000 $ et moins lorsque la formule de versement n'est pas remplie adéquatement ou n'est pas utilisée par le contribuable.

Toutes les remises de 50 000 $ et plus ne sont pas identifiées et déposées la journée même de leur réception, conformément aux objectifs opérationnels du ministère. Il n'y a pas de mécanismes assurant le traitement complet du courrier reçu quotidiennement, de façon à garantir l'identification et le dépôt de ces remises la journée même de leur réception.

Les objectifs opérationnels concernant les délais de dépôt pour les remises de 50 000 $ et moins sont trop longs et entraînent pour le gouvernement des coûts importants en intérêts. De plus, le ministère n'a pas mis en place de mécanismes de contrôle ni de systèmes d'information lui permettant de s'assurer de façon régulière de l'atteinte de ses objectifs opérationnels sur le dépôt de ses recettes.

■ Recommandations

Le ministère du Revenu devrait revoir ses objectifs opérationnels de façon à assurer le dépôt de tout montant de 50 000 $ et plus le jour même de sa réception et le dépôt au plus tard le lendemain des montants inférieurs à 50 000 $.

Le ministère du Revenu devrait mettre en place des mécanismes de contrôle et des systèmes d'information lui permettant de s'assurer de façon systématique de l'atteinte de ses objectifs opérationnels sur le dépôt de ses recettes.

□ Réaction du ministère du Revenu

« Compte tenu du système dont nous disposons et de son point de saturation au niveau de sa perfectibilité, nous croyons que nos objectifs d'encaissement sont réalistes et acceptables. De plus, nous aimerions ajouter que, limités au niveau des possibilités d'améliorations systémiques, les gestionnaires tentent plutôt désormais de réduire les délais en perfectionnant leurs méthodes d'utilisation des ressources. Il faut aussi mentionner

que le ministère est présentement en pourparlers avec le ministère des Postes afin d'obtenir le courrier plus tôt le matin. Les modifications au système actuel sont peu réalisables mais avec la refonte des systèmes du ministère du Revenu, on en profitera pour réduire les délais d'encaissement.»

ii. Délais dans le dépôt des recettes

Nous avons constaté un délai moyen de 3,62 jours ouvrables entre la date de réception au ministère du Revenu, du versement du mandataire ou du contribuable et son dépôt. Les délais dans le dépôt des recettes varient selon que la formule de remise accompagnant le versement du contribuable est dûment complétée, ne l'est pas, ou est absente.

Le Tableau 3 indique le résultat de nos observations sur les délais de dépôt relevés dans un échantillonnage de formules de remise des mandataires et des contribuables reçues au ministère du Revenu.

Tableau 3

Délais moyens de dépôt des recettes selon l'état de la formule de remise et l'importance des versements (jours ouvrables)

État de la formule	Nombre de versements	Délais moyens pour l'ensemble	Délais moyens par tranches monétaires			
			50 000 $ et plus	1 000 — 50 000 $	300 — 1 000 $	1 — 300 $
Remplie adéquatement	447	3,06	1,33	2,82	3,21	3,56
Non remplie adéquatement ou absente	124	5,63	1,33	5,29	6,30	6,25
Total	**571**	**3,62**	**1,33**	**3,46**	**4,07**	**3,88**

Les délais moyens observés dans le dépôt des recettes, en tenant compte des délais additionnels de quatre jours dans le cas des formules absentes ou mal remplies, ne dépassent pas en général ceux décrits dans les objectifs opérationnels du ministère. Toutefois, ces délais sont trop longs et ne respectent pas des pratiques de saine gestion de la trésorerie. Les délais observés dans le dépôt des recettes résultent principalement des lacunes suivantes:

— Une partie du courrier du ministère du Revenu n'est pas dépouillé la journée même de sa réception. Des chèques d'un montant élevé ne peuvent donc être identifiés et déposés le jour de leur réception;

— Le système d'encaissement du ministère du Revenu requiert que la formule de remise accompagnant le versement du contribuable ou du mandataire soit dûment remplie pour être traitée normalement et accélérer le dépôt de la recette qui l'accompagne. Ainsi, lorsque la formule de remise est absente ou n'est pas remplie adéquatement, le dépôt de la recette est retardé jusqu'à l'identification du contribuable ou du mandataire ou jusqu'à la correction de la formule;

— Le dépôt des recettes en provenance des employeurs (impôts, Régime de rentes du Québec, Fonds des services de santé) est retardé jusqu'à ce que soit complétée la saisie des informations nécessaires à la répartition de ces différentes déductions.

Les délais moyens observés pour le dépôt des recettes coûtent en intérêts une somme annuelle de 12 M$. Les dépôts d'une partie des remises de 50 000 $ et plus le lendemain de leur réception coûtent environ 4,9 M$; le solde de 7,1 M$ est attribuable aux autres remises dont le dépôt n'est pas effectué dès le lendemain de leur réception. Ces pertes sont estimées en utilisant un taux d'intérêt de 10 % calculé sur la partie des recettes directement encaissées par le ministère du Revenu.

■ Recommandation

Le ministère du Revenu devrait prendre les mesures pour accélérer le dépouillement de son courrier et pour assurer le dépôt des versements des contribuables et des mandataires dans des délais conformes à de saines pratiques de gestion de la trésorerie.

□ Réaction du ministère du Revenu

« Ouverture du courrier

Il faut préciser que les remises importantes sont reçues par l'intermédiaire d'un casier postal et sont acheminées au Service de l'encaissement au cours de la matinée de la réception.

Identification des mandataires et des contribuables

Il est vrai que le système d'encaissement actuel ne prévoit pas que l'on puisse encaisser une remise sans identification. Pour encaisser un montant, il faut que la transaction respecte une série de critères qui, lorsqu'ils ne sont pas respectés, retardent l'encaissement. Dans le cadre de la refonte des systèmes, il faudra alléger le processus et tenter de dissocier les notions de « DÉPÔT » et de « COMPTABILISATION ».

Saisie du détail des remises de déductions à la source

Nous prenons note de la remarque des auteurs et nous ferons une étude afin d'évaluer tous les impacts de l'abolition d'une telle saisie. »

iii. Délais accordés aux contribuables et aux mandataires pour leurs remises fiscales

Les lois fiscales précisent des dates limites pour le versement des sommes dues par les contribuables ou mandataires au ministère du Revenu. Ces lois prévoient également que le ministre du Revenu peut, si les circonstances le justifient, accorder des délais additionnels avant d'imposer des intérêts et des pénalités aux retardataires.

Le ministère, en se servant de ces dispositions légales, tolère des délais additionnels à ceux que prévoient déjà les lois fiscales. L'élimination de ces délais permettrait de libérer des sommes importantes pour les opérations du Fonds consolidé du revenu. Le gouvernement pourrait économiser jusqu'à 8 M$ en intérêts par année, sur la base d'un taux de 10 %.

En considérant les délais de traitement des remises des contribuables et des mandataires avant leur dépôt par le ministère du Revenu et les délais que peuvent prendre les contribuables ou mandataires pour effectuer leur remise au ministère, il peut s'écouler plusieurs

jours entre la date prescrite des remises des contribuables ou mandataires (normalement le 15 du mois) et les dates de dépôts effectives des recettes fiscales.

■ Recommandation

Le ministère du Revenu devrait réévaluer l'opportunité d'accorder des délais additionnels aux contribuables et mandataires pour leurs remises fiscales en considérant les répercussions financières sur la trésorerie du gouvernement.

□ Réaction du ministère du Revenu

« Nous sommes, de façon générale, d'accord avec le contenu du rapport mais il faut toutefois ajouter que de telles mesures ont dû être appliquées à la suite des nombreuses compressions de ressources humaines que nous avons subies ces dernières années. Pour éviter un engorgement de nos opérations et de nos systèmes et pour continuer à maintenir un niveau raisonnable de qualité de service, nous avons dû user de certaines tolérances... »

c. Encaissement dans les autres ministères

Les ministères autres que ceux des Finances et du Revenu tirent leurs recettes de la vente de biens et services divers, des amendes, des droits et permis, notamment des droits exigés sur l'exploitation des ressources naturelles et des permis de conduire, etc. Ces rentrées de fonds sont effectuées par plus de 525 unités administratives différentes. Elles sont regroupées pour fins de comptabilisation dans les catégories « droits et permis » et « revenus divers ». En 1985-1986, elles se sont chiffrées à 1,1 milliard $.

Les gestionnaires des ministères visités ne sont pas sensibilisés aux coûts reliés au dépôt des recettes. Ils ne disposent pas de l'information suffisante pour évaluer le degré d'application de leurs politiques d'encaissement et de dépôt ni pour en faire le suivi. Ils n'ont pas mis en oeuvre des pratiques susceptibles de minimiser les coûts des activités de manipulation et de dépôt des recettes.

Nous avons noté plusieurs cas où des montants parfois minimes (inférieurs à 1,00 $) faisaient l'objet de dépôts séparés au lieu d'être regroupés comme cela était possible. Il existe également, dans tous les ministères visités, un délai variable entre le moment où les remises sont reçues et leur dépôt. Il peut être de 1 à 15 jours en général et s'applique à des montants de moindre importance: 80% des dépôts effectués par ces ministères ont une valeur moyenne de 527 $.

Compte tenu des coûts additionnels qu'occasionnerait un nombre plus élevé de dépôts pour réduire les délais observés, les économies à réaliser par cette démarche ne seraient pas importantes. Cependant, dans plusieurs cas, des montants de plus de 2 000 $ ont été déposés dans un délai variant de 1 à 10 jours.

■ Recommandation

Les ministères devraient réviser leurs politiques d'encaissement et de dépôt des recettes et préciser les règles concernant la fréquence et l'importance des dépôts.

4. Décaissement des fonds

Au cours de la dernière année, le gouvernement a effectué des déboursés de plus de 30 milliards $ en excluant les opérations de financement du Fonds consolidé du revenu. Une partie de ces déboursés s'effectue à des dates déterminées par des lois, règlements, contrats ou conventions (les traitements des fonctionnaires, les prestations d'aide sociale et autres), laissant ainsi peu de marge de manoeuvre quant au moment de leur paiement.

La plus grande partie des déboursés budgétaires du gouvernement se fait cependant au moment où il le détermine. C'est le gouvernement qui établit les méthodes et les pratiques de paiement des fournisseurs et ce sont les gestionnaires de chacun des ministères qui déterminent dans plusieurs cas la fréquence et le moment des paiements des subventions aux bénéficiaires.

Une pratique de saine gestion de la trésorerie veut que les déboursés de caisse s'effectuent de façon à bénéficier le plus longtemps possible des disponibilités bancaires ou à minimiser le coût de leur utilisation.

Les pratiques de paiement des fournisseurs sont satisfaisantes. Par contre, les politiques et les pratiques suivies par le gouvernement pour le décaissement des subventions (20,4 milliards $ en 1985-1986) qu'il accorde annuellement ont révélé des lacunes.

Nous avons examiné les modalités et les pratiques de versement des subventions aux institutions des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux ainsi que les modalités de paiement des honoraires aux professionnels de la santé. Les calendriers de ces déboursés, de l'ordre de 14 milliards $ en 1985-1986, sont établis, comme d'ailleurs ceux de tous les autres ministères, par les gestionnaires concernés. Le ministère des Finances n'a pas à les autoriser au préalable, malgré les conséquences défavorables importantes que ceux-ci peuvent avoir sur la trésorerie du gouvernement.

Les gestionnaires, notamment ceux qui ont à gérer les déboursés des subventions aux commissions scolaires et aux collèges d'enseignement général et professionnel, ne sont pas suffisamment sensibilisés à l'importance de considérer le coût de l'argent dans l'établissement du calendrier de ces déboursés.

a. Commissions scolaires

La politique de financement des commissions scolaires, en vigueur depuis l'année 1979-1980, prévoit le versement de subventions sur deux exercices financiers des commissions scolaires, soit 85 % de la subvention accordée dans l'exercice en cours et 15 % dans le suivant.

L'application de cette politique fait en sorte que le versement des subventions n'est pas effectué en fonction des besoins de liquidités des commissions scolaires. Celles-ci doivent combler leurs besoins financiers par des emprunts temporaires auprès d'institutions financières, à un taux d'intérêt supérieur de 1 % à celui qui est consenti au gouvernement. Comme le gouvernement rembourse aux commissions scolaires les intérêts sur les emprunts temporaires, cet écart lui a occasionné des déboursés additionnels estimés à 3,5 M$ pour l'année terminée le 31 mars 1985.

□ Réaction du ministère de l'Éducation

« Le ministère de l'Éducation ne peut qu'être d'accord avec votre recommandation d'accélérer le versement des subventions aux commissions scolaires, dans le but de diminuer au strict minimum leurs besoins en trésorerie et d'amenuiser le coût des intérêts subventionnés sur les emprunts temporaires.

Nous souhaitons toutefois vous faire part des quelques considérations suivantes:

— Le rythme des déboursés des commissions scolaires peut varier d'une façon assez importante d'un organisme à l'autre et ce, même au niveau de la rémunération de leur personnel; dans certains cas, l'application de cette politique n'aurait pas nécessairement comme conséquence de satisfaire pleinement aux besoins de liquidités des commissions scolaires, dans d'autres cas, elle pourrait même avoir l'effet contraire (surplus temporaire de liquidités);

— Selon la méthode d'allocation des ressources actuellement en vigueur, la subvention de fonctionnement due à une commission scolaire est déterminée d'une façon définitive lors de l'analyse du rapport financier, soit neuf mois environ après la fin de son année financière. La rétention d'une certaine partie de la subvention permet d'éviter un « trop payé » et une récupération éventuelle;

— Finalement, les mécanismes de contrôle introduits par les ministères de l'Éducation et des Finances en regard des marges d'emprunts temporaires autorisés aux commissions scolaires (révision semestrielle, vérification auprès des institutions prêteuses, etc.), en font un outil privilégié pour observer l'évolution de la situation financière du réseau et anticiper les situations difficiles. De tels contrôles seraient difficilement justifiables si les besoins de trésorerie des commissions scolaires n'étaient reliés qu'à leurs revenus locaux (impôt foncier).

Tenant compte des considérations précédemment énoncées, le ministère de l'Éducation favoriserait une amélioration de la politique de financement des commissions scolaires en assurant au cours d'un exercice financier, le versement d'une part plus importante de la subvention due. Ceci aurait pour effet de diminuer le coût des déboursés additionnels en intérêts tout en conservant une certaine marge de manoeuvre en regard du versement final. »

b. Collèges d'enseignement général et professionnel

Les politiques de financement du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science ont permis aux collèges d'enseignement général et professionnel (Cégeps) d'accumuler des excédents de liquidité importants dans les fonds de fonctionnement. Au 30 juin 1985, ils s'élevaient à près de 43 M$.

Les opérations des collèges étant financées à même le Fonds consolidé du revenu, ces excédents de liquidités privent donc le gouvernement de ces ressources.

Ces mêmes politiques prévoient le paiement d'un intérêt sur les surplus accumulés par les Cégeps dans leurs fonds de fonctionnement. En 1984-1985, le gouvernement a payé un intérêt sur ces surplus à un taux supérieur à celui obtenu sur ses propres placements temporaires; cette pratique a entraîné des dépenses supplémentaires d'intérêt pour le gouvernement estimées à 500 000 $. Cette estimation a été établie en utilisant le taux de rendement moyen que le gouvernement aurait pu obtenir alors sur ces placements temporaires au cours de la période.

■ Recommandations

Le gouvernement devrait établir, pour le versement des subventions aux commissions scolaires et aux collèges d'enseignement général et professionnel, des politiques qui tiennent compte des besoins réels de trésorerie des établissements subventionnés.

Le gouvernement devrait s'assurer que les intérêts payés sur les surplus accumulés dans les fonds de fonctionnement des collèges d'enseignement général et professionnel n'excèdent pas ceux obtenus sur ses propres placements temporaires.

□ Réaction du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

« Le texte apparaît conforme à la réalité et nous souscrivons d'emblée aux recommandations qu'il formule. »

c. Paiement des honoraires aux professionnels de la santé

Le paiement des honoraires aux professionnels de la santé est effectué par la Régie de l'assurance-maladie du Québec qui reçoit, à cette fin, les fonds nécessaires du Fonds consolidé du revenu. Les honoraires de l'exercice 1985-1986 pour les omnipraticiens, les spécialistes, les optométristes et les dentistes ont représenté un déboursé de 1,1 milliard $.

Les ententes négociées entre le gouvernement et les diverses fédérations et associations de professionnels de la santé déterminent les modalités de paiement des honoraires. Les ententes officielles en vigueur, sauf celle concernant les pharmaciens, prévoient que le paiement des honoraires s'effectue dans les 45 jours de la réception à la Régie du relevé d'honoraires du professionnel.

Les versements sont effectués dans un délai moyen de 27 jours. Cette situation est le résultat d'une pratique instaurée par la Régie il y a plusieurs années. La décision de payer en deçà des délais impartis a occasionné au gouvernement une dépense de 1,8 M$ en 1985-1986 en intérêts calculés au taux annuel de 10%.

■ Recommandation

La Régie devrait s'en tenir aux délais de paiement des honoraires prévus dans les ententes officielles avec les fédérations de professionnels de la santé.

□ Réaction de la Régie de l'assurance-maladie du Québec

« En juin 1982, le président-directeur général de la Régie de l'assurance-maladie était convoqué par la partie patronale pour évaluer une demande formulée par la Fédération des médecins spécialistes du Québec à l'effet que la Régie effectue le paiement des relevés d'honoraires dans les 30 jours de leur réception. À la suite de l'exposé du président de la Régie à la table des négociations démontrant que le paiement s'effectuait dans les 31 jours qui suivent la réception de la demande, la Fédération acceptait le statu quo. Il faut donc en conclure que si la Régie décidait de tirer davantage profit des délais de paiement, la Fédération des médecins spécialistes du Québec reviendrait avec sa demande initiale et les autres fédérations formuleraient une demande semblable. »

◀ Commentaire à la réaction

Il faudrait reconnaître, dans les ententes officielles, toute entente qui existe dans les faits.

5. Gestion des surplus ou déficits de l'encaisse

Au gouvernement du Québec, les variations de l'encaisse sont importantes et nécessitent plusieurs opérations pour y maintenir un solde suffisant. Durant la première quinzaine du mois, les déficits de l'encaisse peuvent s'élever jusqu'à 500 M$ cependant que les surplus peuvent atteindre des sommes de même ordre au cours de la dernière quinzaine.

Il importe donc que le ministère des Finances prenne les mesures pour obtenir des emprunts à court terme à un coût économique et pour effectuer des placements temporaires garantissant un rendement optimal. Le ministère transige sur les marchés financiers à court terme et a mis en place, à cette fin, la Direction des opérations des marchés. Afin d'être en mesure d'agir efficacement sur ces marchés, cette Direction doit obtenir, en temps opportun, des prévisions de caisse fiables et détaillées lui indiquant les besoins financiers quotidiens et mensuels du gouvernement.

La prévision de caisse mensuelle établit le moment, la durée et l'importance des surplus ou déficits de caisse à survenir au cours de la période.

Ces informations aident la Direction des opérations des marchés à élaborer les stratégies d'intervention sur les marchés financiers pour orienter ses actions visant à combler les besoins de fonds ou à procéder à des placements temporaires.

Les prévisions de caisse quotidiennes servent principalement à déterminer les montants des transactions à effectuer par les arbitragistes à chaque jour.

Les prévisions de caisse mensuelles et quotidiennes sont préparées par la Direction de la gestion de l'encaisse du même ministère et sont transmises la plupart du temps quatre ou cinq jours après le début du mois à la Direction des opérations des marchés. Les informations nécessaires à la préparation de ces prévisions proviennent d'un rapport mensuel produit par une autre direction du ministère sur les mouvements de trésorerie du Fonds consolidé du revenu.

Les décisions pertinentes entourant les stratégies d'intervention sur les marchés financiers deviennent plus difficiles, les arbitragistes ne disposant pas toujours, en temps opportun, des prévisions mensuelles de caisse.

■ Recommandation

Le ministère des Finances devrait prendre les moyens pour fournir à la Direction des opérations des marchés, avant le début du mois, les données nécessaires aux stratégies d'intervention sur les marchés financiers.

□ Réaction du ministère des Finances

Le ministère des Finances est d'accord avec cette recommandation et en tiendra compte dans la planification de ses travaux.

6. Gestion des opérations sur les marchés financiers

Les opérations sur les marchés financiers ont été développées au fur et à mesure des besoins et en fonction du niveau des activités de financement du gouvernement. Elles occupent maintenant une place importante dans l'ensemble du processus de gestion de la trésorerie.

Les opérations sur les marchés financiers portent sur les transactions réalisées sur les marchés monétaires pour les besoins de financement à court et à long terme et pour le placement à court terme de fonds excédentaires. Elles comprennent également les transactions sur les marchés de change lors d'opérations de financement à long terme négociées à l'étranger et du paiement des intérêts sur de tels emprunts. Dans ce dernier cas, des transactions additionnelles sur les marchés de change à court terme sont requises pour convertir en dollars canadiens les produits d'emprunts en devises étrangères contractés à l'extérieur du Canada, ou effectuer le processus inverse au moment du paiement des intérêts ou du remboursement de ces emprunts à leur échéance.

a. Opérations sur les marchés monétaires et de change

Les opérations sur les marchés monétaires ont produit, entre autres, en 1985-1986, des revenus d'intérêts de 17 M$ sur les excédents temporaires de caisse du gouvernement.

Nous avons examiné les procédés et méthodes en usage au ministère des Finances pour la réalisation des opérations sur les marchés monétaires et les marchés de change. Le ministère est à préparer des ébauches de politique pour mieux encadrer ces catégories de transactions. Toutefois, il n'existe pas encore de procédés formels et structurés encadrant les opérations de marchés monétaires et de change.

Le ministère ne dispose pas encore, malgré ses efforts, d'un système complet permettant la production d'informations de gestion structurées et adéquates pour suivre de près les diverses transactions sur les marchés monétaires et de change, en contrôler l'exécution et en évaluer les résultats. Les travaux récents ont cependant permis au ministère de mettre en place des moyens d'information pertinente sur les activités des divers marchés où il intervient.

■ Recommandation

Le ministère des Finances devrait se doter de politiques formelles et d'un guide de gestion ordonné encadrant les opérations sur les marchés monétaires et de change. Il devrait également poursuivre la mise en place d'un système permettant de disposer, en temps opportun, de l'information nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation de la performance des opérations.

□ Réaction du ministère des Finances

Le ministère des Finances est d'accord avec cette recommandation et en tiendra compte dans la planification de ses travaux.

b. Opérations de financement à long terme en devises étrangères

Le total de la dette du gouvernement du Québec s'élevait, au 31 mars 1986, à 22,6 milliards $ dont environ 6,4 milliards $ (équivalent en dollars canadiens), soit 28,3 %, étaient libellés en devises étrangères. Près de 64 % de la dette en devises étrangères est en dollars américains, 25 % en devises européennes et 11 % en yens japonais.

L'accroissement des dépenses publiques a influencé d'une façon importante les besoins financiers du gouvernement. Il lui a donc fallu développer une perspective plus globale des marchés et rechercher une diversification plus grande des sources de financement pour continuer à obtenir les capitaux requis à des taux économiques. La prolifération de nouveaux moyens de financement dans des marchés sans cesse plus complexes et plus exigeants, nécessite une expertise particulière et une disponibilité d'information de grande qualité pour assurer une évaluation pertinente des risques inhérents à ces marchés financiers et une prise de décision éclairée.

Le ministère des Finances transige depuis quelques années sur les marchés financiers étrangers pour combler ses besoins de financement à long terme. Le ministère n'a protégé jusqu'à maintenant que 5 % des sommes empruntées à l'étranger contre le risque d'une variation importante à la hausse de la valeur des devises étrangères dans lesquelles sont effectués ces divers emprunts. Au 31 mars 1986, si ces emprunts en devises étrangères avaient été remboursés en totalité, cela aurait occasionné, pour le trésor public, un déboursé additionnel de 1 343 M$ en tenant compte des taux de change en vigueur à cette date. Cet écart pourrait cependant se résorber en totalité ou en partie advenant que le dollar canadien se raffermisse, ou pourrait s'accroître dans l'éventualité contraire.

Les facteurs négatifs découlant du risque lié au marché de change doivent toutefois être pondérés par les économies qui peuvent être réalisées par le trésor public. De telles économies surviennent lorsque les taux d'intérêt sur les emprunts effectués en devises étrangères sont moins élevés que les taux autrement payables sur des emprunts équivalents en dollars canadiens au cours des mêmes périodes. Ces différentiels dans les taux d'intérêt sur les marchés étrangers ont pu certes contribuer à justifier en partie les décisions d'emprunter sur ces marchés.

Les opérations d'emprunts à long terme en devises étrangères représentent donc un risque financier additionnel pour le gouvernement, en raison des variations possibles de la valeur de ces devises par rapport à celle du dollar canadien.

Toutefois, les décisions du ministère des Finances, à cet égard, ont été de laisser flotter la dette libellée en devises étrangères et de ne pas prendre de mesures pour la protéger contre les risques inhérents à la variation des devises étrangères.

Le gouvernement favorise, par ailleurs, l'utilisation de mécanismes de protection contre le risque lié au change lorsqu'il fait procéder à des emprunts à l'étranger par des organismes et des entreprises du gouvernement, telles la Société québécoise d'assainissement des eaux, la Société immobilière du Québec et la Société du Palais des congrès de Montréal.

Les opérations sur les marchés financiers étrangers, en raison de leur complexité, requièrent du personnel spécialisé pour y évoluer d'une manière efficace. L'accroissement des activités du gouvernement sur ces marchés au cours des récentes années n'a pas été accompagné d'une augmentation proportionnelle des ressources humaines pour exploiter pleinement les possibilités de ces marchés.

Le ministère dispose d'informations pertinentes et diversifiées sur l'évaluation des activités sur les marchés financiers étrangers. Il ne possède pas, malgré des efforts récents, toute l'information de gestion nécessaire au suivi et au contrôle des transactions sur ces divers marchés et à l'évaluation des résultats. Les activités sur ces marchés entraînent une demande d'information accrue pour assurer un suivi pertinent des opérations qui s'y déroulent, en contrôler les transactions et en évaluer les résultats.

Le nombre et la diversité des données variables qui peuvent influencer l'évaluation du risque et les décisions sur les marchés financiers étrangers rendent nécessaire la détermination de politiques d'opération claires, de lignes directrices précises et de guides opérationnels pratiques. Le ministère dispose d'un certain nombre de politiques et de lignes directrices pour encadrer ces opérations. Celles-ci ne sont pas encore complètes ni adéquatement documentées et n'ont pas été élaborées à l'intérieur d'un processus de préparation et d'approbation formel. Cela pourrait nuire à l'efficacité des opérations sur ces marchés.

■ Recommandation

Le gouvernement devrait évaluer l'opportunité de protéger une plus grande proportion de sa dette à long terme libellée en devises étrangères contre les risques inhérents à la fluctuation des taux de change.

Le ministère des Finances devrait:

— Compléter l'élaboration des politiques et lignes directrices relatives à la gestion et à l'évaluation des risques financiers liés aux opérations sur les marchés financiers étrangers;

— Structurer et formaliser le processus de préparation et d'approbation de ces politiques et lignes directrices en la matière;

— S'assurer qu'il dispose des ressources humaines suffisantes pour faire face aux besoins occasionnés par les opérations sur les marchés financiers étrangers;

— Compléter l'élaboration d'un système permettant la production d'informations structurées et adéquates pour permettre une prise de décision pertinente, le suivi et le contrôle des opérations et l'évaluation de la performance des activités sur les marchés financiers étrangers.

□ Réaction du ministère des Finances

Le ministère des Finances est d'accord avec cette recommandation et en tiendra compte dans la planification de ses travaux.

7. Autres sujets connexes

a. Rapprochement bancaire

Le rapprochement bancaire consiste à identifier, parmi les chèques émis, les chèques qui ont été encaissés par les bénéficiaires. Le gouvernement peut, en fournissant une liste des chèques émis, faire effectuer ce rapprochement par les institutions financières et économiser ainsi des sommes importantes.

Les frais exigés pour compenser un chèque sont moins élevés lorsque les institutions financières effectuent elles-mêmes le rapprochement bancaire. Le gouvernement épargne alors, en plus, les frais de rapprochement qu'il n'a pas à effectuer lui-même.

Le ministère des Finances a entrepris, depuis quelques années, le transfert des opérations relatives au rapprochement bancaire aux institutions financières avec lesquelles il a des ententes à cet effet. En 1985-1986 ces institutions ont effectué le rapprochement bancaire de 22 des 25 millions de chèques émis par le gouvernement.

Faire réaliser les opérations de rapprochement bancaire par les institutions financières pour les trois autres millions de chèques présente des problèmes opérationnels pour certaines d'entre elles. De l'avis du ministère, toutefois, ces problèmes ne sont pas insolubles et des solutions pratiques peuvent être trouvées à court terme. Le gouvernement pourrait ainsi réaliser des économies additionnelles de 700 000 $ par année.

■ Recommandation

Le gouvernement devrait poursuivre les efforts déjà entrepris et confier aux institutions financières le rapprochement bancaire des chèques qu'il effectue encore lui-même.

□ Réaction du ministère des Finances

Le ministère des Finances est d'accord avec cette recommandation et en tiendra compte dans la planification de ses travaux.

b. Respect des ententes sur les services bancaires

Le gouvernement du Québec a été un des premiers au Canada à préciser et à régir les services reçus des diverses institutions financières avec lesquelles il traite, par des ententes formelles décrivant notamment les conditions, les tarifs, la nature et la fréquence de divers services bancaires requis. Cette initiative a permis de rationaliser les opérations bancaires et d'assurer une optimisation des ressources financières du gouvernement. Depuis, le contenu de ces ententes a été perfectionné.

La plupart des dispositions des ententes sont appliquées comme prévu. Toutefois, certaines pratiques nécessitent des mesures de contrôle additionnelles de la part des gestionnaires du gouvernement.

Les banques ne portent pas toujours au crédit du gouvernement, comme le prévoient les ententes, la journée même de leur dépôt, les recettes fiscales déposées par les mandataires du ministère du Revenu. Ainsi, le gouvernement ne profite pas en temps opportun des sommes qui lui appartiennent.

■ Recommandation

Le ministère des Finances devrait s'assurer de façon systématique que les remises fiscales des contribuables et mandataires auprès des institutions financières soient créditées la journée même de leur dépôt, au compte du gouvernement.

□ Réaction du ministère des Finances

Le ministère des Finances est d'accord avec cette recommandation et en tiendra compte dans la planification de ses travaux.

c. Avances aux fonds locaux

Le 31 mars 1986, nous avons dénombré 1 453 fonds locaux (petites caisses) dont 492 sont déposés dans des institutions financières. Les montants autorisés sont de plus de 12 M$. Selon les directives du Conseil du trésor, l'autorisation du montant et les modalités d'opération de ces fonds relèvent du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme.

Les montants nécessaires pour les transactions effectuées dans les fonds locaux ne font pas l'objet d'une révision régulière de la part des gestionnaires. Plusieurs ministères disposent de fonds locaux excédentaires ; ils utilisent, pour leurs besoins, 60 % des sommes autorisées, laissant ainsi inactifs des soldes de plusieurs milliers de dollars. Ces sommes excédentaires en dépôt ne portent pas intérêts.

Nous avons estimé les soldes moyens non utilisés à 4 M$, ce qui occasionne un manque à gagner annuel en revenus d'intérêts, déduction faite des frais bancaires, de 300 000 $.

La négociation avec les institutions financières concernant le paiement d'intérêts sur les soldes en banque relève du ministère des Finances. Selon des informations obtenues de ce ministère, de nouvelles ententes portant sur ces fonds locaux auraient été négociées afin d'obtenir qu'ils portent intérêts.

■ Recommandation

Les ministères devraient réévaluer régulièrement leurs besoins de fonds locaux afin d'en réduire les soldes inutilisés.

□ Réaction du ministère des Finances

Le ministère des Finances est d'accord avec cette recommandation et en tiendra compte dans la planification de ses travaux.

Remarques et commentaires

Ministère de l'Enseignement supérieur
et de la Science
Programme d'aide financière
aux étudiants

V Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science — Programme d'aide financière aux étudiants

A. Introduction

Le gouvernement du Québec a instauré en 1965, un programme d'aide financière aux étudiants et aux étudiantes de niveau collégial et universitaire dont les ressources financières s'avèrent insuffisantes.

L'administration de ce programme est confiée au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (M.E.S.S.) qui a mis sur pied, à cette fin, la Direction générale de l'aide financière aux étudiants (D.G.A.F.E.). En 1985-1986, cette Direction comptait 128 employés réguliers et 67 employés occasionnels, et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à 5,4 M$.

La D.G.A.F.E. est chargée d'accorder aux étudiants une aide financière conformément à la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants (L.R.Q., chapitre P-21), au règlement, ainsi qu'aux règles administratives qu'elle a établies. En outre, elle administre certains régimes particuliers, tels celui du remboursement différé pour les emprunteurs sans ressources financières suffisantes, celui des prêts à certains étudiants pour l'achat d'un micro-ordinateur, celui des bourses pour étudiants handicapés, celui des bourses d'études en langue seconde, celui des bourses d'excellence pour étudiants étrangers et celui des bourses pour les permanents élus des associations d'élèves ou d'étudiants.

Pour gérer les programmes dont elle a la responsabilité, la D.G.A.F.E. s'est dotée d'une structure organisationnelle comportant quatre directions:

— La Direction de l'attribution analyse les demandes des étudiants, détermine leur admissibilité aux prêts et aux bourses et procède à l'émission des certificats de prêts et au paiement des bourses;

— La Direction des prêts acquitte les intérêts sur les prêts consentis aux étudiants par les institutions financières et, le cas échéant, recouvre auprès des emprunteurs en défaut les prêts que le gouvernement a dû rembourser en leur faveur;

— La Direction de l'information et des systèmes s'occupe, d'une part, de la formation et des communications auprès des personnes affectées aux services d'aide aux étudiants dans les maisons d'enseignement ainsi que de l'information sur les différents programmes administrés par la D.G.A.F.E. et, d'autre part, du soutien technique aux opérations de cette Direction générale;

— La Direction de la recherche et de la planification mesure le degré de la réalisation des objectifs du régime et élabore des moyens en vue de son amélioration.

L'aide financière allouée à l'étudiant en vertu du régime des prêts et bourses vise à combler la différence entre les dépenses admissibles du candidat (frais de scolarité, frais de subsistance, frais de transport et autres frais) et ses ressources financières. Cette aide prend d'abord la forme d'un prêt consenti à l'étudiant par une institution financière; ce prêt est garanti par le gouvernement qui en assume les intérêts pendant la durée de la période de formation de l'étudiant. En fonction des règles en vigueur en 1985-1986, le prêt ainsi accordé peut s'élever jusqu'à 2 490 $ selon l'institution fréquentée et le niveau d'études poursuivies. Si le montant maximal de l'aide accordée sous forme de prêt s'avère insuffisant pour répondre aux besoins de l'étudiant, celui-ci peut alors bénéficier d'une bourse pouvant

atteindre 11 235 $. Ce n'est que six mois après la fin ou l'abandon de ses études à temps complet que l'emprunteur doit commencer à rembourser son prêt et en assumer les intérêts.

L'aide financière accordée aux étudiants en 1985-1986 s'est élevée à 469,8 M$. Les Tableaux 1 et 2 présentent respectivement l'aide accordée sous forme de bourses et sous forme de prêts.

Tableau 1

Bourses consenties et intérêts versés sur les prêts garantis en 1985-1986

Bourses consenties et intérêts versés sur les prêts garantis	Nombre de bénéficiaires	Montant accordé (millions $)
Bourses versées en vertu du régime régulier d'aide financière	77 000	204,3
Autres bourses	5 000	4,3
Intérêts versés sur les prêts consentis par les institutions financières	—	56,2
Total		**264,8**

Tableau 2

Valeur des prêts consentis aux étudiants par des institutions financières au 31 mars 1986

	(millions $)
Certificats de prêts (123 000) émis en 1985-1986	**205,0**
Solde des prêts dont le gouvernement paie les intérêts	530,1
Solde des prêts en voie de remboursement par les emprunteurs	239,0
Solde des prêts garantis par le gouvernement	**769,1**

Au cours de l'année 1985-1986, la D.G.A.F.E. a dû débourser, en plus des montants mentionnés précédemment, 6,3 M$ de prêts aux institutions financières pour le compte d'ex-étudiants qui n'honoraient plus leurs obligations envers ces dernières, et 1,8 M$ en capital et en intérêts furent déboursés en vertu du programme de remboursement différé aux emprunteurs sans ressources financières suffisantes.

Ces déboursés additionnels (8,1 M$) sont inscrits comme comptes à recevoir et sont recouvrés par la suite auprès des ex-étudiants. Le solde de ces comptes à recevoir, pour lesquels une provision pour créances irrécouvrables de 11,5 M$ fut établie au 31 mars 1986, s'élevait à 30 M$.

B. Portée de la vérification

La vérification des opérations de la D.G.A.F.E. avait pour objet de s'assurer que l'administration du régime d'aide financière aux étudiants et aux étudiantes se faisait conformément à la loi, au règlement et aux règles administratives, et que les opérations financières étaient

adéquatement inscrites aux livres comptables du gouvernement. Cette vérification nous a amené à évaluer le rôle important joué par les établissements d'enseignement dans l'administration du régime.

Nous avons également cherché à évaluer si la D.G.A.F.E. faisait l'acquisition et l'utilisation de ses ressources en accordant l'importance qu'il convient à l'économie et à l'efficience.

Dans cette optique, nous avons procédé à l'évaluation du projet de développement d'un nouveau système de gestion informatisé appelé GIRAFE 2000. De plus, nous avons cherché à déterminer si la D.G.A.F.E. avait mis en place des mécanismes de mesure de la productivité de ses employés affectés aux opérations d'analyse des demandes d'aide financière, de traitement des réclamations bancaires et de recouvrement des comptes à recevoir.

C. Résultats sommaires de notre vérification

Plus de la moitié des dossiers qui composaient notre échantillon comportaient des erreurs dans l'attribution des prêts et des bourses. Les résultats de nos sondages nous permettent d'estimer à 11,6 M$ l'aide accordée en trop aux étudiants en 1985-1986, principalement sous forme de bourses.

La tentative infructueuse d'implantation d'un nouveau système de gestion informatisé du régime d'aide financière aux étudiants (GIRAFE 2000) explique en partie le nombre élevé d'erreurs que nous avons décelées lors de notre vérification. Ainsi, l'attribution des prêts à environ 60 000 étudiants a dû se faire sur la base des données socio-économiques déjà colligées à leurs dossiers de l'année précédente. Cette façon de procéder n'a pas eu d'impact important sur la bonne détermination des prêts aux étudiants. Cependant elle a entraîné de nombreuses erreurs dans l'établissement du montant des bourses pour les étudiants qui y étaient admissibles en plus d'avoir droit à un prêt.

Notre vérification permet également de conclure que les contrôles exercés sur la présence des pièces justificatives considérées importantes pour l'attribution de l'aide financière sont insuffisants.

Le contrôle de la qualité du travail effectué par les employés chargés d'analyser les demandes d'aide aux étudiants manque de rigueur et n'est pas fait de façon systématique et régulière.

La D.G.A.F.E. n'accorde pas toute l'importance qu'il convient à la vérification de l'authenticité des données fournies par les étudiants dans leurs demandes d'aide. Les activités de vérification ne sont pas structurées et organisées d'une manière formelle et systématique et ne sont pas non plus exécutées par des ressources suffisantes.

Les rôles et responsabilités confiés par la D.G.A.F.E. aux établissements d'enseignement dans l'administration du régime en vertu de ses règles administratives ne sont pas toujours assumés par ces derniers. De plus ces rôles et responsabilités n'ont pas été encadrés dans un protocole formel dûment reconnu et accepté par les établissements d'enseignement.

Un nouveau système de gestion informatisé du régime d'aide financière aux étudiants (GIRAFE 2000) qui a nécessité des investissements de plus de 7,8 M$, n'a pu être implanté et utilisé dans les opérations d'attribution de l'aide financière en 1985-1986. L'implantation de ce système, dont le développement a débuté en 1982, avait été prévue originellement pour juillet 1984 et son budget de réalisation avait été fixé à 3,7 M$. Selon les dernières informations obtenues des gestionnaires, le projet est maintenant abandonné.

Les règles mises en place pour mesurer la productivité des employés dans deux directions de la D.G.A.F.E. ne sont pas adéquates et de plus ne sont pas toujours appliquées par les gestionnaires, de sorte qu'il est difficile de juger du niveau de productivité atteint.

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. Respect de la loi, du règlement et des règles administratives de la D.G.A.F.E. dans l'attribution de l'aide financière aux étudiants

Nous avons examiné deux des principaux programmes administrés par la D.G.A.F.E., soit le régime des prêts et bourses et le remboursement différé aux emprunteurs sans ressources financières suffisantes (E.S.R.F.S.).

Afin de nous assurer que l'aide accordée en fonction de ces régimes était conforme à la loi, au règlement et aux différentes règles administratives, nous avons procédé à l'analyse d'un échantillon représentatif de dossiers d'étudiants ayant reçu de l'aide en 1985-1986. Nous avons sélectionné au hasard 210 demandes d'aide faites en vertu du programme régulier et 25 demandes faites en vertu du programme E.S.R.F.S. Ces demandes d'aide furent analysées en profondeur en se référant à la loi et au règlement ainsi qu'au cadre normatif d'analyse des demandes d'aide élaboré par la D.G.A.F.E.

Notre examen a consisté également à vérifier l'authenticité de certains renseignements déclarés par les étudiants, tels leur statut d'étudiant à temps complet et le programme scolaire suivi.

a. Erreurs d'attribution dans le programme régulier d'aide financière aux étudiants

Plus de la moitié des dossiers de notre échantillon comportaient des erreurs dans le processus d'attribution des prêts et des bourses.

Des 270 erreurs décelées, 131 avaient un impact monétaire et nous estimons qu'elles ont occasionné un excédent de l'aide accordée, principalement constitué de bourses versées en trop, de l'ordre de 11,6 M$.

Le Tableau 3 donne les principaux types d'erreurs décelées pour lesquelles nous avons pu estimer l'impact monétaire.

Tableau 3

L'impact monétaire estimatif sur l'aide accordée aux étudiants par types d'erreurs décelées dans l'échantillon au cours de l'année 1985-1986

Types d'erreurs	Nombre (dans l'échantillon)	Impact monétaire (millions $)
Dépenses admises de l'étudiant:		
Établissement des frais scolaires	18	(0,8)
Calcul des frais de transport	13	(0,1)
Établissement du nombre de semaines de résidence de l'étudiant chez ses parents ou ailleurs	17	4,4
Contribution de l'étudiant:		
Détermination du revenu de l'étudiant	10	0,6
Évaluation du nombre de semaines de travail	16	0,9
Contribution des parents:		
Établissement du revenu net des parents	10	2,0
Calcul des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et du remboursement d'impôt foncier	14	2,2
Détermination du nombre d'enfants à la charge des parents	8	3,0
Autres	25	(0,6)
Totaux	**131**	**11,6**

Nous n'avons pu établir d'impact monétaire pour les 139 autres erreurs décelées. Elles sont dues, entre autres, à l'absence de pièces justificatives considérées importantes pour la détermination du taux de l'aide et au non-respect de certains procédés administratifs.

Les erreurs relevées au cours de notre analyse sont le résultat d'un ensemble de facteurs et de circonstances. La tentative infructueuse d'implantation du nouveau système de gestion informatisé (GIRAFE 2000) a entraîné un retard de plusieurs semaines dans le traitement des demandes d'aide des étudiants. La D.G.A.F.E. a dû combler ce retard en modifiant le procédé et en accélérant le processus d'analyse de 60 000 demandes d'aide. Ainsi, l'attribution des prêts aux étudiants pour 1985-1986 s'est effectuée en considérant les données socio-économiques de 1984-1985 déjà colligées à leur dossier. Toutefois, cette nouvelle façon de faire ne devait s'appliquer que pour le processus d'attribution des prêts. Or, nous avons constaté qu'elle fut appliquée indistinctement à l'ensemble du processus d'analyse des 60 000 dossiers. Ce faisant, des bourses furent accordées sans qu'on ait tenu compte de l'ensemble des paramètres nécessaires à la détermination du montant d'aide admissible.

L'aide accordée à un étudiant est fonction des renseignements qu'il fournit et des pièces justificatives à leur appui. Nous avons noté dans plusieurs dossiers, contrairement aux règles établies à cet égard par la D.G.A.F.E., l'absence de pièces importantes telles que des copies de baux pour appuyer l'octroi de la non-résidence chez les parents, l'absence des relevés d'employeurs confirmant les revenus déclarés, l'absence des pièces à l'appui du revenu déclaré des parents et autres. Nous avons constaté, de plus, que la D.G.A.F.E. n'exige pas

que l'étudiant fournisse des pièces justificatives pour appuyer ses déclarations sur le nombre de semaines consacrées aux études ou au travail au cours de l'été.

La D.G.A.F.E. n'a pas mis en place de contrôles suffisants sur la qualité de l'analyse des demandes d'aide. Nous avons noté un nombre élevé d'erreurs dans le traitement de ces demandes. Cela s'est traduit par une augmentation considérable des demandes de corrections d'erreurs adressées par les étudiants à la D.G.A.F.E. En effet, près de 10 000 demandes de corrections ont dû être traitées au cours de l'année d'attribution 1985-1986.

Il n'existe aucun programme de contrôle de la qualité officiel et uniforme du travail des employés chargés de l'analyse des demandes d'aide, un tel contrôle étant laissé entièrement à la discrétion du personnel de supervision. Le contrôle de la qualité sur une activité de cette nature est d'autant plus nécessaire que le risque d'erreurs s'accroît considérablement en proportion du volume élevé des règles d'attribution, de la masse de dossiers à évaluer et des très courtes périodes de temps disponible pour les traiter.

■ Recommandation

La D.G.A.F.E. devrait prendre les moyens pour s'assurer qu'elle dispose, en temps opportun, des ressources en qualité et en quantité suffisantes pour réaliser, dans les délais prévus et dans la forme prescrite, le traitement des demandes d'aide financière des bénéficiaires. Elle devrait de plus établir et implanter un programme de contrôle de la qualité de l'attribution de l'aide financière pour s'assurer en tout temps du respect de la loi, du règlement et des règles administratives en vigueur.

□ Réaction du ministère

« *On évalue à* 11,6 M$, *l'aide accordée en trop aux étudiants. Comparé au montant total de l'aide, ce montant représente un taux d'erreur de* 2,6 %.

L'impact monétaire le plus important, c'est-à-dire 7,2 M$, *découle d'erreurs dans le calcul de la contribution parentale. Près du tiers de ce montant, c'est-à-dire* 2,2 M$ *proviendrait de la compilation des montants d'allocations familiales, des crédits d'impôt, etc. Ces données avaient été enlevées du formulaire puisqu'elles devaient être calculées par le système* GIRAFE 2000. *Or ce système a été abandonné à la dernière minute et il a donc fallu calculer approximativement les allocations familiales provinciales et fédérales (qui varient selon l'âge et le rang des enfants dans une famille) le crédit d'impôt fédéral (qui varie selon un certain revenu des parents établi dans le rapport d'impôt fédéral que la* D.G.A.F.E. *ne demande pas de produire) et tout cela pour la famille de chaque candidat.*

Un trop versé de 3 M$ *proviendrait du nombre d'enfants à la charge des parents. Pour au-delà de la moitié des demandes, le nombre d'enfants retenu était celui de l'année antérieure et l'urgence d'attribuer l'aide financière n'a pas permis de procéder à un nouveau calcul.*

Enfin, un trop versé de 2 M$ *découlerait du revenu net des parents. Dans un premier temps, c'est le revenu de l'année d'attribution antérieure qui a été considéré. Par la suite, par une opération rapide on a introduit celui de l'année prévue dans les règles sans faire autre chose que de l'inscrire sans possibilité de vérification compte tenu du manque de temps et de ressources pour le faire.*

L'autre impact monétaire découle d'erreurs dans la détermination de l'emploi du temps de l'étudiant, c'est-à-dire dans la détermination du nombre de semaines en regard des activités de l'étudiant: semaines d'études,

semaines de travail, etc. Les variables intervenant à ce sujet sont nombreuses et susceptibles de générer des erreurs. L'étude en cours sur la simplification du régime devrait apporter des éléments susceptibles d'atténuer ce problème.

En 1985-1986, le contexte et les contraintes mentionnés précédemment, notamment celle de la rentrée scolaire, ont fait que le contrôle de la qualité et la vérification des données ont été faits avec plus ou moins de rigueur selon les périodes et selon les exigences de la production à assurer. Cette année n'est pas représentative à cet égard.

En 1986-1987, le programme de contrôle de la qualité de l'attribution de l'aide a été précisé et mis en place pour toute l'opération. Les outils ont été améliorés et augmentés. Des formulaires permettent de s'assurer que ce contrôle est fait et de quelle manière il est fait. Des vérifications ont été ajoutées au cours du processus et une personne est chargée à temps plein de vérifier l'existence et la nature des erreurs.»

b. Vérification de l'authenticité des informations fournies par les bénéficiaires du programme d'aide financière aux étudiants

La D.G.A.F.E. ne s'assure pas de façon structurée et régulière de l'authenticité des informations fournies par les étudiants pour appuyer leurs demandes d'aide financière.

En 1984-1985, la D.G.A.F.E. a procédé à une vérification des revenus d'été déclarés par 5 000 bénéficiaires auprès d'employeurs importants (hôpitaux, collèges, etc.). Cette vérification a révélé des écarts importants entre les déclarations de salaires gagnés des étudiants et les salaires déclarés par les employeurs et a permis d'établir à 350 000 $ l'aide ainsi versée en trop aux étudiants.

En 1985-1986, la D.G.A.F.E. n'a pas procédé à une telle vérification car, selon elle, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1) interdisait aux employeurs de lui fournir de telles informations.

■ Recommandation

La D.G.A.F.E. devrait mettre en place et appliquer de façon régulière des mécanismes de vérification systématique lui permettant de s'assurer de l'authenticité des informations fournies par les étudiants.

□ Réaction du ministère

«Même si la vérification des données a été réduite en 1985-1986, elle a quand même permis d'établir des réclamations pour de l'aide versée en trop pour un montant comparable à celui de l'année précédente. En 1986-1987, la vérification des données en cours d'opération et a posteriori se fait et se fera. Un grand nombre de listes informatiques seront utilisées à cet effet: comparaison frère-soeur, candidats mariés, candidats immigrants, etc.

Quant à la vérification des revenus d'été déclarés par les étudiants à partir d'informations fournies par au-delà de 2 500 employeurs, elle n'a pu se faire en grande partie parce que la loi 65 sur l'accès à l'information a empêché plus de la moitié des employeurs importants de fournir les renseignements demandés (hôpitaux, collèges, etc.). Des modifications apportées à cette loi devraient permettre de rétablir cette source de vérification en 1986-1987.»

c. Admissibilité au programme de remboursement différé aux emprunteurs sans ressources financières suffisantes

L'étudiant qui a bénéficié de prêts consentis par une institution financière doit, au plus tard six mois après la fin de ses études, conclure avec cette dernière des modalités de remboursement. S'il est incapable par la suite de rencontrer ses obligations, il peut, à certaines conditions (résidence en permanence au Québec, recherche active d'un emploi rémunéré et disponibilité au travail), demander au gouvernement de se charger à sa place du remboursement de ses prêts pour une durée maximale de 18 mois. Les sommes payées par le gouvernement en vertu de ce programme représentent un prêt consenti à l'étudiant qu'il devra néanmoins lui rembourser lorsqu'il aura payé entièrement sa dette envers l'institution financière concernée. Au 31 mars 1986, les bénéficiaires de ce programme devaient au gouvernement une somme de 4,6 M$.

Lors de notre examen, nous avons constaté que la D.G.A.F.E. n'a pas pris les mesures usuelles pour s'assurer que les bénéficiaires de ce programme satisfaisaient à toutes les conditions d'admissibilité. Notamment, l'insuffisance des ressources financières de l'emprunteur, qui constitue le critère d'admissibilité le plus important à ce programme, n'est pas adéquatement vérifiée et n'est généralement pas appuyée de pièces justificatives confirmant les revenus et les ressources financières des bénéficiaires. Il en est de même pour l'obligation faite à l'emprunteur sans ressources financières suffisantes, d'être à la recherche d'un emploi rémunéré et d'être disponible au travail, obligation qui ne fait l'objet d'aucune vérification par la D.G.A.F.E.

■ Recommandation

La D.G.A.F.E. devrait renforcer ses procédés de contrôle et prendre les mesures pour établir que les conditions d'admissibilité au programme de remboursement différé aux emprunteurs sans ressources financières suffisantes sont effectivement présentes.

□ Réaction du ministère

« L'inadéquation de la vérification des ressources financières s'explique tout bêtement par un volume sans cesse croissant de demandes et de confirmations de revenus à traiter dans des délais très courts avec un personnel insuffisant pour accomplir parfaitement tout le travail requis.

Par ailleurs, depuis avril, la Direction générale de l'aide financière aux étudiants a commencé à procéder, par comparaison de fichiers, à une vérification des cas d'aide sociale, procédure qu'elle entend suivre à l'avenir. Au cours des prochains mois la Direction générale de l'aide financière aux étudiants entend entreprendre des négociations avec la Commission d'emploi et immigration du Canada en vue d'établir des échanges d'informations.

De plus, lors de la révision des formulaires de demande et de la confirmation du statut d'emprunteur sans ressources financières suffisantes, une note sera ajoutée afin de demander les pièces justificatives relatives aux ressources financières. À défaut de produire ces pièces, l'emprunteur pourra voir sa demande refusée ou retardée... »

2. Détermination des besoins de l'étudiant

La D.G.A.F.E. a développé graduellement au fil des années de nombreux barèmes et paramètres lui permettant d'accorder à l'étudiant une aide financière qui tienne compte de facteurs de plus en plus spécifiques à sa situation personnelle. Ainsi, la distance entre le

lieu de résidence et l'institution fréquentée et la présence ou l'absence de service de transport en commun dans les villes ou municipalités sont des facteurs considérés dans l'établissement du montant de l'aide. Ces nombreux barèmes ont nécessité la mise en place de tables de références pour en faciliter l'application.

Nous avons constaté qu'au cours de l'année 1985-1986, les tables servant à l'application de ces barèmes n'avaient pas été mises à jour ou n'avaient pas été utilisées dans plusieurs cas. Entre autres, les tables servant à valider les frais de transport réclamés par les étudiants ne furent pas mises à jour et ne furent pas utilisées pour établir les frais de transport admissibles.

Les tables servant à valider les frais de scolarité et autres frais réclamés par les étudiants furent modifiées en cours d'année d'attribution. Certains étudiants d'une même institution et inscrits aux mêmes programmes se sont vu ainsi accorder des sommes différentes.

Par ailleurs, les tables servant à déterminer l'admissibilité des étudiants à des frais de logement ne furent pas utilisées dans les régions de Québec et de Montréal. Des étudiants considérés dépendants de leurs parents se sont vu octroyer indûment des frais de logement même s'ils fréquentaient un établissement d'enseignement réputé être situé dans la même zone que la résidence de leurs parents.

■ Recommandation

La D.G.A.F.E. devrait chercher à simplifier les règles d'attribution de l'aide aux étudiants et en faciliter ainsi l'administration. Advenant qu'elle préfère maintenir tels quels les barèmes actuels d'attribution de l'aide financière aux étudiants, elle devrait accorder le soin et la rigueur qu'il convient à l'utilisation uniforme et à la mise à jour des règles, normes et tables de références servant à leur application.

□ Réaction du ministère

« La complexité du régime de prêts et bourses est illustrée par la présence de tables de toutes sortes : table de distance entre les municipalités et les établissements, table des tarifs de transport en commun dans toutes les villes du Québec, table des frais de scolarité et table des autres frais scolaires pour toutes les disciplines de tous les établissements du Québec et d'un certain nombre d'établissements situés dans les autres provinces et un certain nombre d'États américains, etc.

Il nous semble que la recommandation du vérificateur de procéder à une mise à jour régulière de cette masse de données n'est pas la meilleure garantie contre d'autres nombreuses erreurs dans l'avenir. Il nous semble plutôt que les voies de la simplification et de la globalisation du régime soient plus prometteuses pour éviter des erreurs et des trop-versés. C'est sur cette piste que s'est engagée la D.G.A.F.E. *au cours de l'été 1986. »*

3. Évaluation du rôle exercé par les établissements d'enseignement dans l'attribution de l'aide aux étudiants

La D.G.A.F.E. a confié aux établissements d'enseignement un rôle important dans l'administration du régime d'aide aux étudiants. Le rôle qu'ils jouent est double. Il consiste premièrement à offrir aux étudiants qui demandent de l'aide financière une information adéquate sur le régime et un soutien pour compléter les différents formulaires requis. En second lieu, les établissements exercent un rôle de contrôle local pour la bonne administration du régime. En effet, ce sont les établissements qui attestent le statut de l'étudiant et le

programme scolaire qu'il a choisi. Ils assurent également la distribution des certificats de prêts et des chèques de bourses aux étudiants et contrôlent le statut de l'étudiant bénéficiaire au moment de cette distribution.

Notre évaluation du rôle exercé par les établissements d'enseignement s'est faite à l'aide d'un sondage auprès de 103 établissements et par une vérification du statut et du programme scolaire suivi par 209 étudiants inscrits dans une soixantaine d'établissements. Nous avons également consulté les résultats d'une étude commandée par la D.G.A.F.E. sur le rôle et les responsabilités des responsables de l'aide financière aux étudiants dans les établissements d'enseignement post-secondaire en 1984.

Les résultats de notre vérification nous indiquent une disparité dans les différents services offerts aux étudiants par les établissements. Cette disparité se traduit par des variations importantes dans la nature et la qualité des services offerts ainsi que dans la quantité et la qualité des ressources engagées dans la distribution de ces services aux étudiants.

Nous avons également constaté que les établissements d'enseignement assumaient leurs responsabilités à cet égard d'une façon volontaire et non formelle. Il n'existe aucun protocole entre le M.E.S.S. et ces établissements qui définisse les rôles et les responsabilités des établissements scolaires dans l'administration du régime d'aide financière. Il s'ensuit donc qu'il existe un risque réel, susceptible de s'accroître en période de rareté des ressources, de voir les établissements affecter des ressources consacrées à l'aide financière vers d'autres secteurs d'activité sans que le ministère puisse effectivement intervenir. Le niveau de service aux étudiants et la qualité des contrôles exercés peuvent donc en être grandement altérés.

Notre sondage sur le statut des étudiants auprès des registraires des établissements concernés nous a permis de constater que trois étudiants sur 209 avaient pu bénéficier de prêts et de bourses alors qu'ils n'avaient pas le statut d'étudiant à temps complet. Or, il est impératif d'être un étudiant inscrit à temps complet à un établissement d'enseignement reconnu par le programme d'aide pour avoir droit au programme de prêts et bourses. La non-observance de cette condition d'admissibilité peut entraîner des déboursés importants pour le gouvernement.

Nous avons observé que les dates limites d'abandon des cours dans les établissements peuvent être plus tardives que celles de la remise des certificats de prêts ou des chèques de bourses. Ainsi, des étudiants ont pu abandonner les cours après la réception d'un prêt ou d'une bourse sans que leur admissibilité au programme d'aide n'ait fait par la suite l'objet d'une révision.

■ Recommandations

— Le ministère devrait revoir le rôle et les responsabilités devant être assumés par les établissements d'enseignement et, s'il y a lieu, les encadrer à l'intérieur d'un protocole d'entente avec chaque établissement.

— Le ministère devrait harmoniser les dates de remise des chèques de bourses et des certificats de prêts avec les dates limites d'abandon des cours pour assurer un meilleur contrôle sur l'admissibilité des bénéficiaires.

□ Réaction du ministère

« Les trop-versés aux étudiants, parce qu'ils n'étaient plus étudiants à temps complet ou parce qu'ils avaient changé de programme, s'expliquent essentiellement, comme le souligne le rapport du vérificateur, par une absence de concordance entre les dates d'attribution de l'aide et les dates d'abandon de cours par les étudiants, ces dernières étant généralement postérieures aux premières.

À moins que les établissements d'enseignement ne raccourcissent considérablement les délais d'abandon de cours par les étudiants, il est à peu près inévitable que des chèques de bourses soient remis à des étudiants qui s'apprêtent à abandonner des cours et donc à ne plus être admissibles à l'aide financière. À moins que l'on retarde l'émission des chèques de bourses jusqu'après les délais d'abandon de cours qui varient souvent d'un établissement à l'autre.

De toute façon, la Direction générale de l'aide financière aux étudiants essayera d'harmoniser les dates de remise des chèques de bourse avec les dates d'abandon des cours tout en pénalisant le moins possible la majorité des étudiants qui complètent leur session.

Quant à la recommandation du vérificateur de signer des protocoles avec les établissements de manière à préciser leurs rôles et responsabilités, il n'est pas du tout évident qu'ils accepteraient ou seraient en mesure de supporter les coûts de leurs erreurs qui résultent en trop-versés aux étudiants. Le gouvernement assumerait de toute façon ces coûts. La Direction générale de l'aide financière aux étudiants étudie plutôt actuellement une autre approche qui fera l'objet d'un projet-pilote en 1986-1987 *et* 1987-1988. »

4. Gestion informatisée du régime d'aide financière aux étudiants (GIRAFE 2000)

Depuis plusieurs années, la D.G.A.F.E. utilise un système de gestion informatisé (GIRAFE I) dont on reproche la désuétude, la rigidité et le manque de sécurité. En 1981, le ministère de l'Éducation, gestionnaire du programme de prêts et bourses à l'époque, identifiait, à l'intérieur de son plan directeur des systèmes et des données, le remplacement de GIRAFE I comme priorité ministérielle.

Ce nouveau système de gestion informatisé devait à la fois prendre la relève de son prédécesseur et répondre à l'ensemble des besoins de gestion et de contrôle des opérations de la D.G.A.F.E. pour l'attribution de l'aide, le paiement des intérêts et les communications avec les différentes clientèles.

Les études nécessaires à l'établissement du nouveau système ont débuté au printemps 1982. Le calendrier de travail prévoyait son démarrage en juillet 1984. L'échéance a été reportée à juillet 1985 car le développement du système accusait de sérieux retards à cette époque. Le système n'a pu être livré en juillet 1985. En janvier 1986, comme le système ne pouvait pas encore être implanté, les autorités du M.E.S.S., qui s'étaient vu attribuer en juin 1985 la responsabilité de la gestion du programme, décrétèrent un moratoire sur le projet de développement de GIRAFE 2000 et firent procéder à une évaluation exhaustive de la situation. Ce projet fut abandonné par une décision du ministère en septembre 1986.

Nous avons procédé à une analyse rétrospective du déroulement du projet GIRAFE 2000, étant donné son importance dans la gestion du régime d'aide aux étudiants. Notre examen a démontré notamment des faiblesses dans le processus de prise de décision, la gestion du projet et la conception même du système.

Un processus de prise de décision est une démarche continue et qui repose sur une formation adéquate fournie au niveau décisionnel approprié. Dans GIRAFE 2000, les approbations intra et extra ministérielles requises ont été données à partir d'informations souvent trop générales et qui sous-estimaient l'ampleur des problèmes technologiques et les difficultés à répondre aux besoins exprimés par l'usager. Ces informations ne tenaient pas compte des résultats d'études ou d'avis commandés par la D.G.A.F.E. et qui auraient dû soulever de sérieuses interrogations quant à la véritable nature des besoins à satisfaire et quant aux risques inhérents à l'utilisation de techniques et technologies insuffisamment connues ou éprouvées. Quelques exemples illustrent cette approche suivie dans le développement de GIRAFE 2000.

Un projet de système « clé en main » proposé par une firme d'experts a, par exemple, été abandonné; cela a changé radicalement l'orientation du développement de GIRAFE 2000 et a eu des conséquences dont on n'a pas pleinement évalué l'importance.

La conception administrative approuvée et autorisée de GIRAFE 2000 prévoyait la circulation physique et l'examen préliminaire des « documents-papier » servant à l'attribution de l'aide aux étudiants. Un système différent de celui qui avait été approuvé a été développé; cela a amené des difficultés qui n'ont pu être surmontées par la suite.

Un consultant, expert en micrographie, recommandait que le processus d'indexage informatisé des différents dossiers des étudiants sur microfiches, s'il était retenu comme outil de travail, ne soit pas incorporé dans le processus actif de traitement des dossiers des étudiants ni intégré aux autres sous-systèmes de GIRAFE 2000. Cet avis ne fut pas retenu. Le mode de fonctionnement choisi pour ce type d'opérations a accru de façon substantielle les besoins en stockage d'informations et en capacité de traitement de l'ordinateur en place.

C'est au cours de la conception d'un système que doivent être examinés les besoins réels de gestion de l'unité administrative concernée et que l'on doit proposer les solutions les plus économiques à la satisfaction de ces besoins. Cette démarche doit se terminer par la rédaction d'un rapport dont le contenu est déterminé par une directive du Conseil du trésor. De façon générale, ce document décrit sommairement les besoins, les moyens, les systèmes, les budgets et les bénéfices attendus. L'utilisateur du système est responsable de cette phase de développement.

La conception de GIRAFE 2000 s'est faite sans une remise en question des besoins réels de gestion. En fait, le projet a été essentiellement perçu comme la « révision » du système de gestion informatisé GIRAFE 1. Ainsi, on a cru pouvoir résoudre, par des moyens technologiques, l'ensemble des problèmes et des lacunes identifiés par les gestionnaires de la D.G.A.F.E. et que l'on imputait entièrement à la faiblesse du système GIRAFE 1.

Dans cette optique, la D.G.A.F.E. a refusé, malgré certains avis à cet effet, de revoir l'ensemble de sa gestion, tant au plan des modalités administratives d'attribution de l'aide financière développées au fil des années qu'au plan des procédés administratifs de traitement des demandes.

Conséquemment, le cadre de développement s'est articulé autour de moyens bureautiques et informatiques plutôt qu'autour d'une vision nette et globale des besoins de gestion de la D.G.A.F.E. Les outils et les moyens ont eu préséance sur les besoins.

La gestion d'un projet de développement de cette envergure doit avoir une structure organisationnelle qui facilite la gestion et le contrôle des ressources qui y sont affectées. À cet égard, la gestion du projet GIRAFE 2000 a été déficiente pour les raisons suivantes:

— La gestion du projet fut confiée à des personnes ne possédant pas une expérience suffisante pour se charger d'un projet de développement informatique de cette envergure;

— On n'a pu s'entendre sur des outils permanents de planification et de suivi des différentes activités et des budgets;

— Il existait, à l'intérieur du projet, plusieurs objectifs de développement qui n'étaient pas convergents.

Notre examen nous a également révélé que le projet GIRAFE 2000 a été un terrain d'expérimentation et d'initiatives en matières de technologies qui ont sans doute apporté un élément de risque très important et qu'il a été difficile de contrôler. En effet, au cours du développement de GIRAFE 2000, on a introduit une nouvelle méthode de développement de systèmes, une nouvelle approche analytique de structure de base de données, un nouveau logiciel de gestion de base de données, un nouveau langage de programmation puissant et mal connu des usagers et de nouvelles techniques très avancées de micrographie visant à éliminer toute circulation de papier dans le traitement des demandes d'aide financière des étudiants.

La maîtrise de chacun de ces éléments nécessitait en soi un investissement important en apprentissage et en expérimentation, investissement qui, par ailleurs, devait subir les contraintes du calendrier d'implantation de GIRAFE 2000 avec les résultats que l'on connaît maintenant. Ces décisions ont notamment contribué aux lacunes suivantes:

— La méthode de développement de système utilisée n'a pas été adaptée spécifiquement au projet concerné et son usage n'a pas été balisé par un guide de gestion de projet;

— Tout logiciel de gestion de base de données présente des points forts et des points faibles qu'il est important de déterminer par des tests préalables. Ces tests n'ont pas été effectués dans le cas de GIRAFE 2000 et le développement des programmes d'application n'a donc pu convenablement exploiter les forces et éviter les faiblesses du logiciel;

— L'absence de normes rigoureuses de programmation a alourdi inutilement les programmes d'application.

Nous avons également constaté qu'il n'y avait pas eu de suivi budgétaire ni de comptabilisation des coûts de développement tout au cours du déroulement de ce projet qui remonte à plus de quatre ans. La reconstitution des coûts de développement de ce projet s'est avérée une tâche fastidieuse. Nous les estimons à 7,8 M$, soit plus du double des prévisions initiales.

L'établissement de ces coûts tient compte des ressources humaines internes et externes, des logiciels et des différents équipements informatiques requis pour la réalisation du projet GIRAFE 2000. On doit signaler cependant que cette estimation ne tient pas compte des erreurs d'attribution dans l'aide aux étudiants amenées par la tentative infructueuse de l'implantation de GIRAFE 2000.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, un moratoire sur le développement de GIRAFE 2000 a été décrété par les autorités du M.E.S.S. En janvier 1986, le ministère a demandé la réalisation de plusieurs études portant, entre autres, sur les processus administratifs de la D.G.A.F.E., sur la simplification du régime d'aide financière aux étudiants et sur une analyse rétrospective du développement de GIRAFE 2000. Selon les dernières informations obtenues du ministère, le projet GIRAFE 2000 a été abandonné en septembre 1986.

■ **Recommandations**

— À la lumière de l'expérience vécue dans la mise sur pied d'un nouveau système de gestion informatisé à la D.G.A.F.E., le ministère devrait prendre les mesures pour s'assurer que le développement des systèmes informatisés de gestion se fasse de façon économique, efficiente et efficace, et sans nuire au rythme d'activités régulières.

— Le M.E.S.S. devrait, avant d'entreprendre tout nouveau projet informatique, déterminer et préciser les besoins administratifs qu'il veut satisfaire.

□ **Réaction du ministère**

Les gestionnaires nous ont déclaré qu'ils étaient d'accord avec les observations que nous avons faites sur le projet GIRAFE 2000.

5. Mesure de la productivité des employés de la D.G.A.F.E.

Notre vérification a consisté à déterminer si la D.G.A.F.E. avait pris des mesures lui permettant d'évaluer la productivité des ressources humaines affectées aux activités d'analyse des demandes d'aide financière, de traitement des réclamations des institutions financières et de recouvrement des comptes à recevoir.

Dans les trois secteurs d'activité vérifiés, nous avons constaté l'existence d'indicateurs de rendement portant sur la quantité de travail effectué par les employés. Deux de ces secteurs ont également établi des indicateurs sur la qualité du travail. Cependant, les indicateurs de rendement n'étaient pas comparés à des normes ou standards pouvant exister ailleurs pour des activités comparables.

Les normes existantes, bien que fondées sur l'expérience, ne s'appuient pas sur des études, une documentation ou des statistiques relatives à une période de référence suffisante. L'évaluation du rendement n'est pas effectuée dans tous les secteurs vérifiés et généralement les données sur le rendement, lorsqu'elles existent, ne servent pas à l'évaluation des employés. Enfin, ces normes n'ont pas fait l'objet de mises à jour récentes et ne sont pas adaptées au travail de certains employés qui traitent des cas particuliers.

Les rapports de gestion faisant état du rendement des employés ne sont pas complets et les données qu'ils contiennent ne sont pas toujours fiables.

En somme, les gestionnaires des différents secteurs vérifiés ont démontré un souci d'efficience en mettant en place certains indicateurs de rendement et certaines normes de productivité. Cependant, comme les rapports basés sur ces indicateurs sont complétés par les employés eux-mêmes et qu'il n'existe pas de contrôle de la qualité du travail effectué, l'utilité de ces données comme outil de gestion dans l'évaluation de la productivité des employés et dans l'élaboration de mesures visant à l'améliorer, ne peut être que marginale.

■ **Recommandation**

Le ministère devrait mettre à jour et justifier les indicateurs de rendement sur la productivité de ses employés par une analyse objective des activités, et utiliser ces données dans ses prises de décision de gestion et dans l'évaluation des employés.

□ Réaction du ministère

« Les mécanismes mis en place pour mesurer la productivité des employés sont basés sur l'expérience et reposent sur des opérations manuelles. Aucun système n'est disponible actuellement pour tenir des statistiques de production, établir des relations de comparaison, des ratios, etc. Ces mécanismes exigent beaucoup de temps et des ressources financières importantes.

Le contexte de 1985-1986 décrit précédemment a nécessité que la priorité soit mise sur la production elle-même plutôt que sur les mécanismes de contrôle de productivité.

Cette productivité avait été mesurée au cours des années antérieures et elle le sera davantage en 1986-1987 avec des outils encore non systématisés mais améliorés, plus sophistiqués et plus nombreux. Une révision du processus administratif en cours devrait amener l'établissement de normes de rendement appuyées sur une analyse objective des activités. »

Remarques et commentaires

Régie des rentes du Québec

VI Régie des rentes du Québec

A. Aperçu général

La Régie des rentes du Québec a été instituée en 1965 par la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., chapitre R-9). La Régie a la responsabilité d'appliquer cette loi, la Loi sur les allocations familiales (L.R.Q., chapitre A-17) et la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes (L.R.Q., chapitre R-17). La Direction de la Régie doit s'assurer de la réalisation des missions conférées par ces trois lois et rendre compte de sa gestion à l'Assemblée nationale par l'intermédiaire du ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu.

Les frais d'administration de la Régie pour l'exercice terminé le 31 mars 1986 se chiffraient à 60 M$, dont 20,4 M$ en frais chargés par le ministère du Revenu pour la perception des cotisations. Les ressources humaines se répartissaient comme suit à la même date:

	Postes occupés	
	Permanents	**Occasionnels**
Direction générale et vérification interne	19	—
Vice-présidence à la gestion des programmes	411	116
Vice-présidence à la gestion des ressources	233	19
Vice-présidence au développement	32	11
	695	**146**

Au cours de l'exercice 1985-1986, 657 000 bénéficiaires du Régime de rentes ont reçu des prestations pour 1,9 milliard $, alors que 202 M$ d'allocations familiales ont été versés à 930 000 familles. De plus, conformément à la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes, la Régie doit effectuer la surveillance de 4 609 régimes de retraite privés dans lesquels l'employeur doit contribuer. Plus d'un million de travailleurs québécois versent des cotisations dans ces régimes.

Au 31 mars 1986, 5 600 000 cotisants étaient inscrits au Registre des gains et l'actif net du Régime de rentes était de 11,6 milliards $. Toutefois, selon le rapport actuariel déposé en mai 1986 à l'Assemblée nationale, cet actif sera épuisé en l'an 2004 si les taux de cotisation, qui seront augmentés de 1987 à 1991, ne sont pas à nouveau modifiés.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Régie des rentes de l'exercice terminé le 31 mars 1986 et de la conformité de ses opérations aux lois, règlements et directives qui la régissent.

Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Régie étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

Cette vérification d'optimisation des ressources portait sur la gestion des opérations et les pratiques administratives et incluait l'examen des systèmes d'information et des modes de reddition de comptes. Elle excluait cependant la perception des contributions par le ministère du Revenu et le processus de transmission des informations aux fins de leur inscription au Registre des gains. Les observations qui suivent tiennent compte des activités de la Régie jusqu'au 30 juin 1986.

C. Résultats sommaires de notre vérification

1. Gestion de la Régie

Le Conseil d'administration, à titre de premier responsable de la gestion de la Régie, a notamment pour fonction d'exercer le principal contrôle externe auquel sont soumis les gestionnaires de la Régie. En 1983, le Conseil a délégué au président-directeur général l'ensemble de ses pouvoirs sur la gestion de la Régie et les programmes qu'elle administre. Depuis, le Conseil d'administration reste informé des activités et des décisions importantes prises par la Direction ; certains dossiers lui sont également transmis pour avis ou décision.

L'organigramme de la Régie comporte 107 unités administratives pour des effectifs totaux de 841 personnes. Le nombre de postes d'encadrement et de soutien à l'encadrement, justifiés par cette structure, atteint 20 % des effectifs dans la plupart des unités administratives.

Le système de planification annuelle utilisé depuis 1984 présente l'avantage de relier l'allocation des ressources humaines et financières au volume d'activités prévu et aux normes d'efficience. Ces normes ne sont pas établies ou révisées selon des méthodes reconnues, de sorte que la Régie ne peut être assurée que le respect des normes garantit l'efficience de ses activités.

La Régie s'est dotée de règles de gestion similaires à celles qui sont imposées aux ministères et organismes gouvernementaux. Elle s'y conforme généralement. Cependant, certaines pratiques de la Régie ne favorisent pas l'utilisation économique des ressources. À titre d'exemple, la Régie utilise des ressources humaines externes pour le développement de ses systèmes informatiques sans lier ces ressources à l'obligation contractuelle de livrer des produits clairement identifiés à l'intérieur de délais précis. Comme autres exemples, nous avons observé que l'aménagement des locaux de la Régie conduisait à une sous-utilisation des espaces loués et qu'elle fournissait gratuitement à ses employés des espaces de stationnement sans leur imposer le tarif prescrit.

2. Gestion des programmes

La Régie a mis en place des mécanismes pour assurer la qualité et l'équité du traitement des demandes de rentes. Elle distribue les prestations mensuelles aux dates prévues, exception faite du premier versement. Ainsi, au cours des trois dernières années, 31 % des 172 000 requérants d'une rente de retraite ont reçu leur premier chèque en retard avec paiement d'une somme rétroactive.

La Régie offre et favorise le dépôt bancaire direct comme moyen économique de verser les rentes mensuelles. Cependant, elle ne peut utiliser ce même procédé pour le versement des chèques mensuels d'allocations familiales, tirés sur un compte bancaire du gouvernement. Nous estimons qu'en offrant le dépôt bancaire direct pour les allocations familiales, le gouvernement pourrait économiser annuellement jusqu'à 1 M$.

La Régie n'a pas encore établi avec le ministère du Revenu de mécanismes l'assurant que l'information, qui lui est transmise pour constituer le Registre des gains, est conforme à des critères d'exactitude et d'intégralité.

La Régie a mis en place plusieurs mécanismes et programmes pour corriger les inscriptions erronées et les omissions au Registre des gains, de sorte que leur importance relative décroît d'année en année.

La Régie a affecté en 1985-1986 approximativement 8 M$ aux activités de communication avec le public visé par les programmes qu'elle administre. L'importance des ressources utilisées dans ce secteur dénote le souci de la Direction de privilégier l'information et d'améliorer l'exactitude du Registre des gains par une communication personnalisée avec les cotisants.

Cependant, nous n'avons relevé aucune analyse systématique des besoins en information. La Régie n'a pas suffisamment coordonné les activités de communication, ni mis en place les moyens suffisants pour évaluer les résultats obtenus. Ainsi, elle ne peut démontrer que les activités de ses bureaux en régions, de même que celles des services de renseignements téléphoniques et celles du Programme d'information aux cotisants, ont été organisées de manière à informer ces derniers de façon suffisamment efficiente et efficace.

3. Développement des systèmes d'information

La Régie s'est dotée en 1983 d'un plan directeur de développement des systèmes (PDDS). Ce plan, qui visait d'abord à résoudre les problèmes des systèmes en place, proposait aussi, pour donner suite aux orientations et objectifs de la Régie, le développement de nouveaux systèmes à un coût estimé alors à 4,2 M$, ou 43 années-personne. Les prévisions sont maintenant de 21 M$ ou 202 années-personne.

Malgré la complexité et le coût élevé des systèmes retenus, les documents d'étude préliminaire ne remettaient pas en question les choix de développement initiaux consignés sommairement au PDDS. Une telle remise en question aurait permis à la Régie d'apprécier les différentes solutions de développement et les coûts pouvant résulter de l'adoption de chacune d'elles.

Le développement des systèmes a débuté sans que la nécessité et la rentabilité de leurs principales fonctions soient démontrées en regard des objectifs visés, et avant que toutes les ententes nécessaires pour en assurer la faisabilité soient conclues avec les organismes fournisseurs des données de base. La dernière phase du développement des principaux systèmes a été entreprise même si les études préalables n'avaient pas encore identifié la cause exacte ni l'impact des problèmes que les systèmes en place ne permettaient pas de régler.

Le PDDS identifiait aussi les principales conditions nécessaires à un développement économique et efficient des systèmes. Il faisait également ressortir la nécessité de corriger certaines lacunes sur le plan organisationnel avant d'entreprendre les développements proposés. Ces conditions ont été partiellement mises en place parallèlement aux développements entrepris, tandis que des aspects importants du cadre de développement sont encore en voie de consolidation.

□ Réaction de la Régie

« Le Conseil d'administration de la Régie des rentes a pris connaissance avec intérêt du rapport sur l'optimisation des ressources à la Régie des rentes. Le Conseil a pris aussi connaissance des réactions de la Direction générale et considère qu'elles constituent un commentaire approprié tant à l'égard des recommandations que des constats qui les précèdent.

Le Conseil considère le rapport comme positif à certains égards. Il apprécie tout d'abord que la Direction générale, les gestionnaires et les employés de la Régie aient coopéré sans réserve avec le vérificateur général. Sur le fond, le Conseil se réjouit de ce que le rapport montre que les opérations principales de la Régie sont bien menées et tient notamment à exprimer sa très grande appréciation de voir que le versement annuel de 2 milliards $ à titre de prestations du Régime de rentes et de 187 M$ en allocations familiales est fait selon un processus rigoureux et conforme à des règles établies.

Par ailleurs, de la même façon qu'il le fait à l'égard des recommandations formulées dans le cadre des vérifications annuelles, le Conseil tiendra compte de plusieurs des recommandations du présent rapport.

Le Conseil tient en outre à réagir spécifiquement à certaines recommandations et constats du vérificateur général qui le concernent plus directement en tant que Conseil:

— *Recommandation sur le règlement de délégation de pouvoirs: le Conseil se penchera sur cette question dans un proche avenir compte tenu du fait notamment que plusieurs nouveaux membres ont été nommés depuis que le règlement de délégation de pouvoirs actuellement en vigueur a été adopté, soit en 1983.*

— *Recommandation sur le plan d'organisation administrative: le Conseil tient à souligner son accord d'autant plus qu'il a déjà adopté des orientations en ce sens lors de la séance du 23 septembre 1986.*

— *Recommandation sur la politique de stationnement: le Conseil réexaminera cette orientation.*

— *Recommandations sur les communications avec le public visé par les programmes administrés: le Conseil a toujours manifesté une très grande préoccupation pour cette question et continuera de s'assurer que la Direction générale prend les meilleurs moyens pour maintenir et améliorer le service.*

— *Recommandations et constats de la section relativement au développement des systèmes d'information: le Conseil tient à souligner qu'il s'est prononcé sur les différentes phases du Plan directeur de développement des systèmes notamment dans le cadre du processus budgétaire et qu'il n'a approuvé aucun projet de système dont le besoin et la rentabilité ne lui avaient pas été démontrés.*

L'importance croissante des systèmes de gestion de l'information à la Régie et des ressources qui leur sont consacrées a en effet amené le Conseil à placer le développement et la gestion des systèmes au centre de ses préoccupations. Par ailleurs, après les études préliminaires et les conceptions administratives des composantes de son plan directeur de développement des systèmes, la Régie est maintenant engagée dans les phases de développement et de réalisation sur lesquelles le Conseil veut être en mesure de se prononcer.

Le Conseil a donc créé en son sein, par une modification au règlement de régie interne, un comité sur les systèmes de gestion de l'information qui suggérera au Conseil les actions pertinentes. »

D. Gestion de la Régie

1. Structure organisationnelle

Le président de la Régie des rentes du Québec est le directeur général et il est responsable de l'administration de la Régie dans le cadre des règlements de régie interne.

La loi prévoit un maximum de trois vice-présidents, sans toutefois préciser leurs responsabilités. Il appartient au Conseil d'administration d'adopter des règlements de régie interne et de délégation de pouvoirs et, de ce fait, d'exercer son autorité sur le président et les vice-présidents, tous nommés par le gouvernement.

a. Règlement sur la délégation de pouvoirs

En 1983, le Conseil d'administration de la Régie adoptait un règlement sur la délégation de pouvoirs conférant au président-directeur général l'ensemble des pouvoirs confiés à la Régie par les trois lois qu'elle est chargée d'appliquer, à l'exception des prérogatives réservées par ces lois au Conseil d'administration, ou au secrétaire de la Régie.

Le Conseil d'administration ne conservait donc que trois pouvoirs particuliers : ceux de faire des règlements, de conclure des ententes avec d'autres gouvernements et d'effectuer ou faire effectuer des recherches et études et de faire des recommandations au ministre de tutelle dans les domaines visés par la Loi sur le régime de rentes du Québec.

Le Conseil d'administration n'a pas précisé dans ce règlement sur quels sujets il entend exercer son pouvoir de décision ou son droit de regard sur les fonctions déléguées. Il n'a pas non plus indiqué comment il se propose de contrôler la gestion de la Régie et les programmes qu'elle administre. Cependant, le Conseil d'administration reste informé des dossiers importants et des principales décisions de la Direction générale.

Toutes les fonctions administratives ayant été déléguées au président-directeur général, des décisions importantes pourraient être prises sans que le Conseil en ait été informé et ait signifié son accord. Par exemple, les budgets annuels d'exploitation et d'immobilisations, le plan d'effectifs, la structure organisationnelle ainsi que l'orientation des activités pourraient être adoptés ou modifiés sans en référer au Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration ne peut donc être assuré que lui seront soumises toutes les questions qu'il souhaiterait traiter, bien que certains dossiers lui soient transmis pour avis ou décision.

■ Recommandation

Le Conseil d'administration devrait déterminer dans ses règlements de régie interne ou de délégation de pouvoirs les sujets qu'il désire voir relever de sa seule autorité, et préciser comment il entend exercer de façon habituelle son droit de regard sur les fonctions déléguées.

□ Réaction de la Direction générale

« En réaction aux recommandations du vérificateur général, la Direction tient à préciser que le Conseil d'administration peut à tout moment modifier le règlement de délégation de pouvoirs qu'il a adopté en 1983. »

b. Plan d'organisation administrative

Le plan d'organisation administrative de la Régie, approuvé en 1981 et modifié en 1982, a amené plusieurs changements dans l'organisation de la Régie dont le regroupement des fonctions sous trois vice-présidences et la réorganisation de la gestion des programmes. Ce plan a aussi entraîné le fractionnement de la gestion du Régime de rentes du Québec en plusieurs directions. Les responsabilités en matière de planification à long terme, assignées à la Vice-présidence au développement en 1981, furent récupérées en 1982 par la Direction générale. Cette diminution importante des responsabilités de la Vice-présidence au développement n'a pas été compensée.

La structure mise en place par le plan d'organisation administrative se caractérise par un nombre élevé d'unités administratives. Nous en avons dénombré 107 à l'organigramme en vigueur lors de notre vérification, pour des effectifs totaux de 841 personnes, dont 695 permanentes et 146 occasionnelles. Il en résulte un nombre de postes d'encadrement, et de postes de soutien à l'encadrement, autres que ceux qui sont justifiés par le volume d'activités et les normes d'efficience, qui atteint 20% des effectifs totaux dans la plupart des unités administratives, et ce, même dans celles qui effectuent des opérations répétitives à fort volume.

■ Recommandation

La Régie devrait revoir son plan d'organisation administrative pour minimiser le nombre de postes d'encadrement et de soutien à l'encadrement et pour réviser la répartition des responsabilités entre les gestionnaires supérieurs.

□ Réaction de la Direction générale

« La Direction générale est d'accord avec la recommandation, tant en ce qui concerne le taux d'encadrement que les responsabilités des vice-présidences. Par ailleurs, il faut préciser que la création de la Vice-présidence au développement a été justifiée et l'est toujours par ses responsabilités en matière de développement des programmes. La planification à long terme de l'organisation administrative confiée à la Vice-présidence au développement en 1981, a été exercée par la Direction générale à compter de 1982 et les personnes affectées aux études requises ont été réaffectées dans d'autres unités de la Régie.

La Régie avait déjà entamé une réflexion en profondeur sur la nécessité que la Vice-présidence au développement s'implique de façon plus importante dans les opérations régulières de la Régie. Des orientations en ce sens ont d'ailleurs été émises par le Conseil d'administration à sa séance du 23 septembre 1986.

Quant au niveau d'encadrement, sans contester l'ordre de grandeur indiqué par le vérificateur général, la Direction fait remarquer que les sept bureaux en régions, à cause de leur petite taille (trois employés), contribuent à hausser artificiellement le taux d'encadrement. Les documents mis à la disposition du vérificateur général dans cette évaluation peuvent aussi surestimer le temps consacré par le personnel de secrétariat au support à la gestion par rapport à la production. Pour diminuer le niveau d'encadrement, la Direction mettra l'accent sur l'enrichissement des tâches des employés. »

2. Planification annuelle et contrôles de gestion

Aux fins de la planification annuelle de ses opérations, la Régie a commencé en 1984-1985 l'implantation d'un processus d'allocation des ressources aux unités administratives en fonction du volume d'activités prévu et des normes d'efficience en vigueur.

L'implantation de ce processus s'échelonnera sur une période de cinq ans et sera complétée lors de la préparation du budget de l'exercice 1988-1989.

Ce processus complexe ne répond pas à toutes les attentes de la Direction ; axé sur la mesure de l'efficience, il ne pourra permettre ni l'évaluation de la pertinence des activités ni l'évaluation du degré de réalisation des objectifs.

Les gestionnaires de chaque unité administrative sont chargés de l'élaboration et de la mise à jour des normes d'efficience justifiant les ressources qui leur sont allouées. La Régie n'ayant pas suffisamment d'expertise en mesure du travail, les normes ne sont pas établies et mises à jour selon des méthodes reconnues. Elle ne peut être assurée que l'organisation du travail et le respect des normes d'efficience établies garantissent l'efficience de ses activités.

Pour exercer un suivi de la planification annuelle, la Régie a mis sur pied, dans chaque unité administrative, des systèmes d'information de gestion ainsi qu'un système de rapports périodiques à chaque niveau hiérarchique. Cependant, les systèmes d'information ne fournissent pas toujours les données qui permettraient de comparer le volume d'activités, l'efficience et l'efficacité avec les prévisions et normes ayant servi à l'allocation des ressources.

De plus, plusieurs rapports de gestion n'intègrent pas l'aspect budgétaire de la planification, car des rapports distincts émanant de la Direction des finances présentent le suivi des dépenses. On ne retrouve donc pas un mode de contrôle de gestion aussi intégré que celui du processus de planification.

■ Recommandations

Sans vouloir porter un jugement de valeur sur le processus de planification annuelle adopté par la Régie, celle-ci devrait s'assurer que, lorsque requis, les normes d'efficience soient élaborées et mises à jour selon des méthodes reconnues. De plus, elle devrait publier des rapports périodiques permettant de comparer les résultats aux prévisions initiales.

□ Réaction de la Direction générale

« Les efforts de la Direction vont dans le sens des recommandations du vérificateur général. Plusieurs unités administratives se sont dotées de systèmes d'information de gestion sophistiqués qui permettent de comparer facilement les résultats aux prévisions initiales et de contrôler l'utilisation des ressources. Il est raisonnable de croire que d'ici 1989 alors que le système de budgétisation sera complètement implanté, toutes les unités administratives auront atteint le même niveau de planification et de contrôle de gestion. »

3. Politiques de gestion

Les budgets de la Régie ne sont pas votés par l'Assemblée nationale mais prélevés à même les contributions au Régime de rentes. La Régie n'est donc pas soumise aux règles générales de gestion des ressources financières et matérielles édictées par le Conseil du trésor.

Par ailleurs, ses fonctionnaires étant nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique, elle est soumise aux règles gouvernementales relatives aux conditions de travail et à la gestion des ressources humaines.

Pour les principaux aspects de sa gestion, la Régie s'est dotée de règles similaires à celles qui sont imposées aux ministères et organismes gouvernementaux. Ces règles sont consignées dans un manuel largement diffusé dans l'organisation et fréquemment mis à jour.

La Régie se conforme aux règles dont elle s'est dotée en matière d'engagement de professionnels à honoraires, d'allocation d'espace aux postes de travail et d'ameublement.

Cependant, les espaces loués ne sont pas aménagés de façon à minimiser les coûts de location. En outre, la démarche suivie par la Régie dans la location de nouveaux espaces à Québec à la fin de l'exercice 1985-1986 ne lui a pas permis d'atteindre l'objectif de regroupement de ses effectifs qu'elle s'était fixé.

Enfin, la politique suivie par la Régie pour le stationnement de ses employés ne respecte pas la directive émise à ce sujet par le Conseil du trésor. Cette directive fait partie des conditions de travail des employés de la fonction publique et s'applique ainsi à la Régie.

a. Gestion des locaux

i. Location

À Québec, la Régie occupait au début de 1986 des bureaux loués, répartis dans quatre édifices. Les baux de trois de ces édifices venaient à échéance en 1986 et le bail du quatrième expire en 1989.

En juin 1985, la Régie approuvait un plan qui prévoyait pour 1989 le regroupement de ses effectifs de Québec. Une première phase se réaliserait en 1986 par le regroupement dans un édifice de tous les effectifs logés dans les immeubles dont les baux venaient à échéance en 1986. Ensuite, en 1989, des espaces supplémentaires seraient loués dans le même édifice pour réaliser le regroupement total. Cette orientation était vue comme la solution optimale quant aux coûts de location et d'aménagement et minimisait les frais de déménagement.

À la fin de l'été 1985, la Régie s'est rendu compte que l'édifice visé pour réaliser les regroupements de 1986 et de 1989 ne serait pas disponible. Elle a maintenu son intention de n'avoir que deux édifices pour la période de 1986-1989, quitte à reloger tous ses effectifs en 1989. Elle lança donc, en septembre 1985, un appel d'offres sur invitation pour réaliser ce relogement temporaire. Deux propositions qui satisfaisaient généralement aux exigences de base furent refusées parce que leurs coûts dépassaient les prévisions établies par la Régie.

En novembre 1985, la Régie délaissait l'objectif de regroupement en deux édifices pour la période de 1986-1989, décidait de conserver les locaux disponibles dans un édifice dont le bail expirait en 1986, et lançait un nouvel appel d'offres sur invitation pour combler le reste de ses besoins. Avant d'accepter les propositions reçues en réponse à ce deuxième appel d'offres, la Régie a abandonné les exigences qu'elle ne jugeait plus pertinentes mais qui étaient décrites comme essentielles dans l'appel d'offres. De plus, elle a fait déménager la Direction des systèmes d'information, sauf le Service de traitement des données, plutôt que la Direction des prestations tel qu'il était prévu initialement.

Au point de départ, la Régie n'a pas évalué le coût global des déménagements selon différentes hypothèses de relogement de ses services. Les études effectuées ne tenaient pas compte de tous les coûts supplémentaires en équipement et en dépenses d'exploitation qui pouvaient varier selon les services relogés et leur lieu de relogement, notamment les coûts d'occupation des locaux temporaires et les coûts qui surviendraient en 1989, à l'expiration de tous les baux de la Régie.

L'absence de telles évaluations ne permet pas à la Régie d'être assurée qu'elle a choisi la solution la plus économique à court ou à long terme.

■ Recommandations

En vue du relogement en 1989 de ses effectifs de Québec, la Régie devrait procéder à une évaluation de ses besoins d'espace à long terme et s'assurer de l'opportunité de reloger chacune de ses unités administratives en procédant, entre autres, à des analyses comparatives, sur la base du coût global, des différentes solutions possibles.

La Régie devrait procéder à toute acquisition importante d'espace, que ce soit par location ou achat, par voie d'appels d'offres publics.

□ Réaction de la Direction générale

« La Direction est d'accord avec ces deux recommandations.

Le plan directeur des locaux de la Régie des rentes déposé au Conseil d'administration de juin 1985 va dans le sens des recommandations du vérificateur général. Ce plan et les nombreux documents produits par la suite ont permis d'évaluer les besoins de la Régie de même que les capacités du marché immobilier d'y répondre. La mise à jour de ce document permettra d'évaluer différents scénarios en tenant compte de l'évolution de ce dossier depuis un an.

Conformément à sa politique d'achat, la Régie procède déjà également par voie d'appels d'offres pour l'acquisition ou la location de biens et services. Dans le cas auquel se réfère le vérificateur général, la Régie a procédé par voie d'appels d'offres privés auprès d'une douzaine de propriétaires et d'entrepreneurs privés de la région de Québec.

Il n'est pas exact de prétendre que les locaux loués, suite au deuxième appel d'offres, ne répondaient pas aux conditions décrites comme essentielles dans l'appel d'offres. De plus, le contexte d'urgence et de faible disponibilité de locaux, aurait été suffisant pour justifier un assouplissement des exigences demandées, puisque celles-ci, à notre point de vue, n'étaient pas de nature à éliminer d'éventuels promoteurs.

Les tableaux qui nous ont servi à comparer les coûts de réaménagement et d'exploitation des systèmes des différentes unités en cause ne démontraient pas d'écart significatif entre le coût du déménagement de la Direction des prestations et celui des systèmes d'information. Notre décision a donc été prise en fonction d'autres critères organisationnels. »

ii. Utilisation des locaux

Nous avons procédé à une vérification de l'utilisation de l'espace occupé par la Régie sur un total de quatre étages dans trois édifices différents.

Nous avons constaté que:

— L'agencement des aires de travail occasionnait une importante sous-utilisation d'espace;

— Dans deux des endroits vérifiés, le nombre de postes aménagés excédait par plus de 16 % le nombre de postes autorisés et occupés;

— Les normes sur l'espace alloué à d'autres fins qu'aux postes de travail n'étaient pas définies.

En appliquant de façon libérale les normes de la Régie, nous avons constaté que pour trois des quatre étages examinés, la perte d'espace était de l'ordre de 10 à 16 %. La perte monétaire théorique pour un de ces étages s'élève, pour les trois ans de la durée du bail, à plus de 315 000 $. Les résultats de notre sondage démontrent que les bureaux de la Régie occupent une superficie plus considérable que ne le justifient les normes qu'elle utilise.

■ Recommandations

La Régie devrait aménager ses locaux de façon plus rigoureuse de manière à minimiser la superficie occupée.

La Régie devrait également préciser ses normes sur l'espace alloué à d'autres fins qu'aux postes de travail.

□ Réaction de la Direction générale

« La Direction fait tout en son pouvoir pour maximiser l'utilisation des locaux loués. La répartition de ses effectifs en différents locaux n'est cependant pas de nature à réduire les besoins d'espaces.

L'aménagement des locaux exige forcément un minimum d'espace vacant afin de permettre des changements mineurs et la réorganisation au besoin de certaines unités administratives. Ces espaces tampons doivent évidemment être répartis dans chaque édifice et augmentent d'autant la superficie non utilisée à certaines périodes de l'année.

Un certain nombre de postes ont été aménagés de façon à accueillir le personnel supplémentaire qui interviendra lors de la phase intensive de développement de systèmes.

Par ailleurs, on ne peut comprendre l'évaluation qui est faite du pourcentage de sous-utilisation d'espace en relation avec nos normes d'aménagement puisque la Régie ne possède pas de telles normes. La seule norme d'espace disponible concerne les espaces alloués à chaque catégorie de personnel. La Régie s'est cependant donné comme guide de limiter ses espaces de circulation à 30 %. De plus les besoins particuliers en espace commun (photocopie, vestiaires, salles de réunion, etc.) sont en sus de la norme et sont évalués selon leur mérite.

Quant à l'affirmation que la Régie puisse sous-utiliser une partie des locaux loués, cela s'explique facilement dû au fait que lors de la location des locaux disponibles, soit un étage entier de l'édifice Innovation, le propriétaire a refusé de le fractionner sans frais et que la Régie, pour des raisons de productivité, évite de séparer des unités de travail. Le coût de location du 2360, chemin Sainte-Foy demeure néanmoins avantageux par rapport au marché. »

◀ Commentaire à la réaction

Les pourcentages de sous-utilisation ont été calculés par les gestionnaires de la Régie selon ses normes et guides et ont été confirmés par notre vérification.

b. Utilisation des ressources externes

La Régie, pour un coût approximatif de 10 M$, a prévu utiliser environ 100 années-personne en ressources externes dans le développement de ses systèmes. On ne fait aucune obligation contractuelle à ces conseillers externes de livrer des produits clairement identifiés à l'intérieur de délais précis. Ce critère est d'ailleurs reconnu par le Conseil du trésor et il l'impose aux ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale.

■ Recommandation

Dans la mesure du possible, la Régie ne devrait confier à des conseillers externes que des mandats à forfait comportant une identification précise des services à rendre, de la production attendue et de la durée des travaux.

□ Réaction de la Direction générale

« La Direction est d'accord pour confier des mandats à forfait et elle a déjà fait des pas en ce sens dans son appel d'offres de février 1986. Toutefois, elle considère que si certaines phases du développement telle la réalisation se prêtent bien au forfait, il en est autrement des phases de conception : en effet, comment se commettre sur une date, un prix pour livrer un produit non encore défini avec précision ; comment assurer la continuité dans la direction et la conception d'un projet si on n'y implique pas un minimum de personnel permanent ?

À ce sujet, la Direction endosse parfaitement la position du [Comité des responsables de l'informatique du secteur public] CRISP formulée dans son « Mémoire du CRISP au secrétariat du Conseil du trésor sur le C.T. 160564 concernant le recours à des ressources externes dans le secteur de l'informatique » — 4 juin 1986, et dans lequel le CRISP recommande que « le Conseil du trésor autorise le recours à l'entreprise privée selon le mode de personnel d'appoint... ». »

c. Politique de stationnement

En mars 1971, le gouvernement a adopté une politique concernant l'attribution d'espace de stationnement aux employés de la fonction publique. Cette politique s'applique à la Régie et stipule, en 1986, qu'un taux minimum mensuel de 20 $ pour un espace extérieur, et de 30 $ pour un espace intérieur de stationnement, doit être chargé à chaque utilisateur.

La Régie ne s'est jamais conformée à cette politique et offre gratuitement à ses employés un espace de stationnement réservé à accès contrôlé. Elle assume les frais de location et certains frais inhérents au contrôle d'accès. Au 31 mars 1986, 507 places extérieures et 121 places intérieures ainsi offertes représentent un manque à gagner annuel de 165 000 $.

■ Recommandation

La Régie devrait se conformer à la directive du Conseil du trésor et imposer aux utilisateurs le tarif de location d'espace de stationnement.

□ Réaction de la Direction générale

« Le Conseil d'administration n'avait pas appliqué la directive, et ce pour des raisons historiques. »

E. Gestion des programmes

1. Établissement et paiement de rentes, prestations et allocations

a. Traitement des demandes de rentes et prestations

En 1985-1986, la Régie a reçu 100 000 demandes de rentes et prestations dans le cadre du Régime de rentes.

Nos sondages et ceux du vérificateur interne de la Régie révèlent que le traitement des demandes de rentes et prestations est conforme aux dispositions légales et réglementaires. Le processus de traitement garantit l'examen de chacune des demandes.

La Régie produit régulièrement des rapports de gestion portant sur le traitement des demandes. Cependant, ces rapports ne permettent pas d'exercer un contrôle complet sur les demandes traitées, car ils n'identifient pas les retards dans le versement de la première rente mensuelle.

Vu l'importance de cet aspect, nous avons fait compiler des données opérationnelles sur le traitement des demandes de rentes de retraite reçues par la Régie au cours des cinq dernières années. Celles-ci représentent environ 60 % de l'ensemble des demandes de prestations reçues pour chacune des années en vertu du Régime de rentes.

Comme le démontre le tableau qui suit, l'examen de ces données nous a révélé que, de 1981 à 1986, le nombre de demandes traitées a été sensiblement égal au nombre de demandes reçues. Cependant, un grand nombre de requérants ont reçu leur premier chèque en retard, avec effet rétroactif à la date où la rente est devenue payable.

Il y a eu un retard dans le versement du premier chèque pour environ 54 000 (31 %) des 172 000 demandes reçues au cours des trois dernières années; 80 % de ces retards ont occasionné des versements rétroactifs de moins de trois mois.

Au moment de notre vérification, la Régie ne compilait pas de données sur cet aspect de son traitement opérationnel. Elle n'avait pas identifié ni analysé d'une manière systématique les causes de ces retards.

Demandes de rentes de retraite

Demandes \ Années	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Reçues	30 187	30 761	61 262	53 854	56 891
Traitées	31 789	26 072	58 346	56 105	56 845
Payées avec retard	2 418	2 221	22 672	14 103	17 188
% payées avec retard	7,6 %	8,5 %	39 %	25 %	30 %
Retard 1 mois	594	547	14 158	7 371	11 911
Retard 2 mois	348	303	5 318	1 555	2 771
Retard 3 mois et plus	1 476	1 371	3 196	5 177	2 506

■ Recommandations

La Régie devrait analyser systématiquement le traitement opérationnel des demandes de rentes de retraite pour s'assurer de son exécution dans les meilleurs délais. Les rapports devraient permettre à la Régie d'identifier les retards, d'analyser leurs causes et l'amener conséquemment à raccourcir les délais.

□ Réaction de la Direction générale

« La Régie donnera suite à la recommandation en quantifiant de façon précise l'importance relative des causes de rétropaiements de rentes de retraite, même si ces causes et leur ordre de grandeur sont déjà connus. La Régie ne peut pas cependant s'engager immédiatement et de façon générale à « raccourcir les délais ».

On ne peut pas en effet interpréter valablement le tableau ci-dessus si l'on ignore que le potentiel de mises en paiement comportant un paiement rétroactif est nécessairement élevé en raison des conditions d'admissibilité que l'on peut illustrer par l'exemple et la séquence suivants : un requérant est admissible à la rente de retraite le 1er du mois qui suit celui au cours duquel sa demande a été reçue, la rente elle-même étant payable à la fin du mois : demande reçue le 23 octobre, admissibilité le 1er novembre, paiement dû le 30 novembre.

Or, le délai normal de traitement compte tenu des inventaires, est d'environ 12 jours ouvrables. La demande reçue le 23 octobre, si elle était complète a donc pu être traitée le ou vers le 10 novembre. Mais la fermeture du fichier en vue de sa mise à jour pour l'émission régulière des chèques de novembre doit être faite le 10 novembre. C'est ainsi que la majorité des demandes reçues après le 23 octobre risquent de générer un paiement rétroactif et d'être considérées comme « payées avec retard ». Il faut en outre distinguer selon que les demandes reçues sont complètes ou non. À cet égard, environ 40 % des demandes sont incomplètes lors de leur réception.

On estime à l'heure actuelle qu'environ 6 % des retards sont attribuables à des demandes complètes et payables immédiatement mais qui ne peuvent être traitées avant la fermeture du fichier ; on estime par ailleurs à 8 % les retards attribuables à des demandes payables immédiatement mais incomplètes.

Les particularités du traitement des demandes de rentes de retraite de 60 à 65 ans méritent aussi une explication. L'augmentation des rentes de retraite payées avec « retards » de 1982-1983 à 1983-1984 coïncide d'ailleurs avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1984, de la loi permettant la retraite anticipée.

Cette loi a introduit la possibilité de verser une rente de retraite à un cotisant âgé de 60 ans. Ceci a toutefois été assorti d'une condition nouvelle, à savoir la présentation d'une preuve de cessation de travail pour tout cotisant âgé de moins de 65 ans au moment du début de sa rente. Cette preuve étant constituée essentiellement d'une déclaration de cessation de travail, la Régie a jugé prudent de n'accorder une valeur probante à une telle déclaration qu'au moment de la cessation effective de travail et par conséquent, ceci a entraîné des délais dans la mise en paiement des rentes de retraite. Cette procédure expliquait environ 12 % des retards en 1983-1984, 1984-1985 et 1985-1986. À la lumière de l'expérience vécue, la Régie accepte maintenant une déclaration de cessation de travail présentée dans les trois mois de la mise en paiement et ceci, dans le but de ne pas retarder le paiement des rentes. Le requérant est par ailleurs informé de son obligation de prévenir la Régie de tout changement qui pourrait affecter son droit à la rente.

Les retards de trois mois et plus sont attribuables à des dossiers incomplets et à des prestations payables avant la présentation de la demande. Cette dernière situation qui ne se produit normalement que dans de rares cas de requérants âgés de plus de 70 ans justifie pourtant une bonne partie des retards de trois mois et plus de 1985-1986. C'est en effet au cours de cette année que nous avons mis en paiement rétroactivement, dans le cadre du Programme d'information aux cotisants, environ 2 300 nouveaux retraités de plus de 70 ans qui avaient omis jusqu'alors de faire une demande.

En ce qui concerne le retard, il importe enfin de savoir que le bénéficiaire n'aura pas à attendre l'émission régulière suivante, soit le 31 décembre dans l'exemple que nous avons choisi, pour recevoir son premier paiement. Grâce aux émissions hebdomadaires, précisément consacrées aux rétropaiements, le bénéficiaire recevra son premier chèque avant le 15 décembre. Le retard réellement subi sera donc d'environ deux semaines. C'est sans doute ce qui explique l'absence de plainte de la clientèle à cet égard, tout au moins à notre connaissance. »

b. Maintien de l'admissibilité

Pour s'assurer que les bénéficiaires dûment inscrits continuent à avoir droit aux allocations familiales ou aux prestations du Régime de rentes, la Régie a placé sous l'autorité d'une direction administrative le contrôle du maintien de l'admissibilité.

Pour planifier ce contrôle, la Régie a identifié, pour chaque type de rente et de prestation, les éléments découlant de la loi à respecter par les bénéficiaires pour continuer à avoir droit aux prestations. Cependant, la Régie n'a pas encore établi de stratégie de vérification tenant compte du risque potentiel de faire parvenir aux bénéficiaires un montant auquel ils n'ont pas droit et du rapport coût/bénéfice des mesures à mettre en place. En plus, le contrôle exercé ne fait pas l'objet de rapports réguliers ni d'une évaluation de son efficacité.

■ Recommandations

La Régie devrait déterminer la nature et l'étendue des contrôles à exercer sur le maintien de l'admissibilité en fonction notamment du risque potentiel, du coût de leur mise en place et des bénéfices à en retirer. Elle devrait analyser les résultats de chaque contrôle pour juger de son efficacité. Les rapports produits devraient rendre compte du degré d'atteinte des objectifs.

□ Réaction de la Direction générale

« Des contrôles sont effectués, leurs résultats sont connus et les opérations régulières de maintien d'admissibilité comportent un « volet-contrôle » important. Les unités responsables exercent des contrôles de détection comportant des analyses spécifiques ainsi que des contrôles indirects découlant des opérations régulières. Les contrôles de détection sont effectués à partir de listes de cas spéciaux produites par le système mécanisé. Les contrôles indirects reliés aux opérations régulières comprennent notamment la vérification des paiements retournés, les changements d'adresses et diverses communications avec les bénéficiaires.

Il est vrai cependant que les résultats ne sont pas suffisamment diffusés ni systématiquement exploités pour guider les actions futures. La Direction donnera donc suite à la recommandation dans le sens d'une plus grande systématisation. »

c. Paiement

Après avoir établi le montant de la rente et avoir versé la première prestation, la Régie verse à temps les rentes et allocations mensuelles prévues par les lois qu'elle est chargée d'appliquer.

Depuis le mois d'avril 1982, la Régie offre aux bénéficiaires du Régime de rentes la possibilité de recevoir leur rente par dépôt bancaire direct plutôt que par chèque. Ce mode de paiement a l'avantage d'être plus économique et d'éliminer la possibilité de vol ou de perte de chèques ainsi que de retards dans la livraison postale. Cette formule a connu un taux d'adhésion des bénéficiaires atteignant 50 % en mars 1986. Les économies annuelles réalisées grâce à ce mode de paiement se chiffrent à près de 550 000 $, soit environ 2 $ par adhérent.

La Régie ne peut offrir le dépôt direct aux bénéficiaires d'allocations familiales, car les chèques sont tirés sur un compte bancaire du gouvernement et non sur un compte de la Régie. La Loi sur les allocations familiales ne fait pas mention du mode de paiement à utiliser et, à notre connaissance, il n'y a pas de directive gouvernementale à cet égard.

Au cours de l'exercice financier 1985-1986, la Régie a émis plus de 11 millions de chèques d'allocations familiales à 930 000 bénéficiaires pour un coût administratif de 5,2 M$. En appliquant au programme d'allocations familiales le même taux d'adhésion (50 %) et une économie comparable (2 $ par adhérent), le gouvernement pourrait réaliser, en utilisant le dépôt bancaire direct pour les allocations familiales, une économie annuelle de près de 1 M$.

■ Recommandation

La Régie devrait informer le gouvernement de la possibilité pour lui de réaliser des économies en utilisant le dépôt bancaire direct pour le versement des allocations familiales.

□ Réaction de la Direction générale

« Le président de la Régie a, au cours des dernières années, informé à plusieurs reprises les autorités compétentes des avantages à retirer du dépôt bancaire direct pour le versement des allocations familiales. »

2. Registre des gains

En vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec, la Régie doit tenir un registre contenant les renseignements qui se rapportent aux gains et contributions des cotisants. Ces informations servent à déterminer le montant des rentes et prestations payables aux bénéficiaires. L'exactitude des montants versés par la Régie dépend de la précision des renseignements inscrits au registre.

La quasi-totalité de ces renseignements provient du ministère du Revenu du Québec, chargé de la perception des cotisations et contributions au Régime. De plus, le Régime de pensions du Canada fournit d'autres renseignements sur les personnes qui cotisent aux deux régimes et les cotisants peuvent eux-mêmes fournir des renseignements à la Régie.

La Régie n'a pas établi de mécanismes avec le ministère du Revenu lui permettant de s'assurer que l'information qui lui est transmise par le ministère est conforme à des critères d'exactitude et d'intégralité préalablement convenus.

Depuis plusieurs années, le vérificateur général souligne à la Régie qu'il y aurait lieu de prendre des mesures pour améliorer l'exactitude et l'intégralité du Registre des gains. Cette année, nous avons sélectionné les dossiers de plus de 625 bénéficiaires à l'aide d'une méthode d'échantillonnage reconnue. Nous avons ensuite vérifié au registre de chaque bénéficiaire l'inscription de tous ses gains et contributions dans le but d'établir l'exactitude des rentes versées. Malgré les efforts de correction, des paiements insuffisants de rentes ont à nouveau été constatés lors de notre vérification de cette année.

Pour corriger cette situation, la Régie développe un nouveau système d'inscription des gains et contributions. Nous traitons de ce sujet plus loin dans le rapport sur cette vérification. Divers programmes ont aussi été mis en place pour corriger les données déjà inscrites ou pour inscrire celles qui auraient dû l'être.

■ Recommandation

La Régie devrait établir conjointement avec le ministère du Revenu des objectifs d'exactitude et d'intégralité pour les informations transmises par le ministère, ainsi que des mécanismes communs pour s'assurer du respect de ces critères.

□ Réaction de la Direction générale

« La Régie a consacré à ce dossier des efforts importants depuis plusieurs années en collaboration avec le vérificateur général dans le cadre de sa vérification annuelle. Des résultats substantiels ont déjà été obtenus comme le constate le vérificateur lui-même dans la synthèse du présent rapport.

Il reste à formaliser certains échanges avec le ministère du Revenu, et surtout à établir un niveau de qualité à partir duquel les informations transmises pourront être considérées comme satisfaisantes, non seulement par le ministère du Revenu et la Régie, mais par le vérificateur général lui-même. »

3. Communications avec la population visée par les programmes administrés

Les programmes administrés par la Régie touchent la majeure partie de la population québécoise. La demande potentielle d'informations sur ces programmes s'avère donc considérable. Aussi les communications absorbent-elles une part importante des ressources de la Régie.

Les principales activités de communication auxquelles sont affectées les ressources sont la réponse aux appels téléphoniques, la présence en régions et les communications de masse.

En 1985-1986, la Régie recevait 755 500 appels téléphoniques et accueillait 172 500 visiteurs à ses bureaux, en plus de se déplacer à 820 reprises pour rencontrer des personnes ou des groupes.

L'exécution des activités de communication étant répartie dans plusieurs unités administratives, nous n'avons pu recenser avec exactitude les ressources qui y sont affectées. Cependant, avec l'aide des gestionnaires de la Régie, nous avons dénombré plus de 160 postes dont les responsabilités principales sont liées aux communications. Nous avons de plus estimé le coût de ces activités à 6,5 M$ pour 1985-1986. Ce montant exclut toutefois le coût du Programme d'information aux cotisants évalué à 1,6 M$.

L'allocation de ces importantes ressources aux activités de communication n'est pas fonction d'objectifs basés sur les niveaux de services que la Régie désire offrir à la population visée par les programmes qu'elle administre. La détermination de tels niveaux de services doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des besoins réels d'information de chacun des groupes de population visés. En plus, les activités de communication ne sont pas coordonnées. Elles sont conduites de façon indépendante les unes des autres.

■ Recommandations

La Régie devrait chercher à mieux connaître les besoins d'information de son public. Elle devrait déterminer des objectifs et des niveaux de services à atteindre en matière de communication et se doter de moyens lui permettant de mesurer les résultats obtenus.

La Régie devrait structurer ses activités de manière à fournir l'information au public de la façon la plus économique et la plus efficiente possible.

□ Réaction de la Direction générale

« Depuis sa création en 1965, la Régie des rentes a régulièrement mené des enquêtes en 1968, 1975 et 1981 pour évaluer l'évolution de la connaissance des programmes qu'elle administre auprès de ses clientèles. Elle s'est dotée également d'outils de rétroinformation, pour suivre leurs besoins et ajuster l'information aux questions posées par le public.

Les résultats de ces enquêtes nous démontrent que le niveau de connaissance du Régime et de la Régie s'est accru constamment durant cette période. Ainsi, en 1975, 85,3 % de la population disait connaître la Régie; en 1981, ce pourcentage était de 91,7 %. En 1975, 42 % des répondants à l'enquête connaissaient une des deux fonctions principales de la Régie (distribution des prestations et inscription au R.D.G.); en 1981, ce pourcentage atteignait 70 %. On peut donc en conclure que les stratégies d'information de la Régie ont porté fruit, sur la foi des recherches qui ont été menées.

Comme le souhaite le vérificateur général, la Régie a comme préoccupation de structurer ses activités de manière à fournir les renseignements de la façon la plus économique et la plus efficiente possible à la clientèle.»

◀ Commentaire à la réaction

Les enquêtes auxquelles se réfère la Régie visaient, entre autres, à obtenir du public la confirmation qu'il connaissait l'existence de la Régie et le lien qu'elle pouvait avoir avec les programmes placés sous son administration. Elles n'ont pas été utilisées pour établir des niveaux de services à atteindre en matière de communication ni pour orienter les actions récentes de la Régie en ce domaine, tels que la revue Rentes-Actualités et le Programme d'information aux cotisants.

a. Bureaux en régions

En plus de ses principaux bureaux de Québec et de Montréal, la Régie administre, à un coût annuel de plus de 525 000 $, des bureaux à Rouyn, Hull, Sherbrooke, Drummondville, Trois-Rivières, Chicoutimi et Rimouski. Ces bureaux relèvent des services aux requérants de la Direction de l'attribution et ont pour tâche principale de renseigner le public des régions sur les programmes administrés par la Régie.

Le plan d'organisation administrative de 1981 et le plan stratégique de 1984 laissaient entrevoir que ces bureaux en régions se verraient confier un mandat élargi et toucheraient tout le public visé par les trois programmes administrés par la Régie. Ce mandat élargi ne leur a pas été confié.

Ces bureaux n'ont pas été dotés des équipements de télécommunication nécessaires pour répondre aux demandes d'information qu'ils ont pour principale responsabilité de recevoir. La Régie n'a pas encore déterminé quelle devrait être l'importance du rôle des bureaux en régions.

■ Recommandation

La Régie devrait revoir la mission des bureaux en régions et s'assurer que les ressources qu'elle leur alloue sont justifiées, compte tenu des objectifs qui leur sont assignés.

□ Réaction de la Direction générale

« Le Conseil d'administration sera appelé à revoir le rôle et la mission des bureaux en régions, au cours de l'exercice 1986-1987. »

b. Revue Rentes-Actualités

Au début de 1984, la Direction générale de la Régie prenait la décision de publier, à compter de 1985, une revue semestrielle gratuite destinée au grand public.

Cette revue ne connut que deux numéros tirés chacun à plus de 2,3 millions d'exemplaires. Ils furent publiés en février 1985 et en février 1986 et distribués par encartage dans des quotidiens et hebdomadaires régionaux à un coût de 250 000 $ chaque numéro.

Deux études qui ont suivi la publication du premier numéro ont amené diverses modifications. À la suite de la parution du deuxième numéro en février 1986, une nouvelle étude portant sur le niveau de pénétration de la publication faisait la preuve que la revue ne rejoignait pas le public visé. Il fut donc décidé d'en discontinuer la publication.

Les études d'évaluation ont permis à la Direction générale de la Régie de limiter les sommes consacrées à cette publication. Cependant, une planification plus adéquate et une meilleure connaissance des besoins d'information du public desservi auraient pu permettre d'arriver aux mêmes conclusions, et ce, plus tôt et à un coût moindre.

■ Recommandation

Avant d'entreprendre toute initiative majeure en communication de masse, la Régie devrait s'assurer que cette démarche s'inscrit à l'intérieur de sa mission et qu'elle répond à la fois à ses objectifs ainsi qu'aux besoins de la population visée par les programmes administrés.

□ Réaction de la Direction générale

« La Direction est d'accord avec cette recommandation. Comme il a déjà été dit, la Régie procède périodiquement à des sondages qui lui permettent d'identifier les besoins de sa clientèle.

Aussi en 1984, la Régie des rentes a voulu intensifier ses efforts de communication de façon à rejoindre non seulement la clientèle des 500 000 bénéficiaires, mais également les 2,5 millions de cotisants, constituant la population dite « active » du Québec. La Régie ne disposait alors d'aucun véhicule lui permettant de rejoindre ses cotisants.

La Régie estime en effet qu'il est important dans une société vieillissante de responsabiliser tous et chacun des cotisants au besoin de planifier leur retraite. C'était et c'est toujours une priorité corporative de première importance.

En même temps qu'elle proposait la création d'une publication grand public comme un moyen de rejoindre cette clientèle, elle prévoyait déjà en mesurer l'impact pour ajuster sa stratégie, le cas échéant, à la réponse du public et aux ressources disponibles. Des sondages scientifiques ont donc été administrés en 1985 et 1986.

C'est donc en vertu de cette démarche et compte tenu des résultats obtenus que la Régie a décidé au printemps dernier, non de remettre en cause son objectif de sensibilisation de ses clientèles à la nécessité de planifier leur retraite, mais bien le moyen pour y parvenir, avec le souci constant d'améliorer le rapport coût/bénéfice.

C'est aussi pourquoi la Régie compte désormais miser davantage sur le canal des entreprises pour communiquer son message aux cotisants. Pour y arriver, la Régie compte, entre autres, sur sa nouvelle publication bimestrielle « Rentes-Actualités » qu'elle destine aux relayeurs. Cette revue spécialisée a été créée en octobre 1985. La Régie se propose, selon son habitude, d'en évaluer la pénétration car il est logique d'attendre qu'une publication soit implantée auprès des clientèles visées avant d'en mesurer l'efficacité.

Dans le contexte socio-économique que nous connaissons, nous estimons donc que la Régie des rentes a pris ses responsabilités d'organisme public:

1) En n'hésitant pas à mettre de l'avant un programme de sensibilisation pour une meilleure planification à la retraite;

2) En mesurant et contrôlant constamment l'impact de son action appliquant ainsi des principes de saine gestion. »

4. Surveillance des régimes supplémentaires de rentes

Les régimes supplémentaires de rentes (RSR) sont des régimes de retraite établis par des employeurs pour le bénéfice de leurs employés ou de certaines catégories d'entre eux. Employeurs et employés contribuent selon les modalités prévues à ces régimes.

En 1983, 42,4 % des travailleurs québécois contribuaient à un régime supplémentaire de rentes. Au 31 mars 1986, plus de 4 600 régimes étaient régis par la loi sur les RSR. Au cours de l'exercice 1985-1986, 618 régimes ont été accrédités et 1 557 régimes ont demandé des modifications de leurs règles de fonctionnement.

En vertu de la loi sur les RSR, la Régie possède, entre autres fonctions et pouvoirs, ceux de faire l'enregistrement des RSR conformes aux normes, d'approuver les modifications proposées par un régime enregistré et d'annuler l'enregistrement de ceux qui cessent d'être conformes aux normes.

La Régie a décidé, en septembre 1985, d'effectuer annuellement l'analyse des états financiers de 800 des régimes assujettis, dont 50 régimes de neuf participants et moins. En plus, elle a décidé d'abandonner l'étude des aspects qualitatifs des placements effectués par ces régimes.

Cette nouvelle approche, qui ne tient compte d'aucun autre critère de sélection, ne permet pas à la Régie de concentrer ses efforts sur les régimes présentant les risques les plus élevés ni de détecter les cas les plus graves de non-respect des normes.

La Régie utilise peu les autres moyens à sa disposition pour détecter les RSR qui ne se conforment pas aux dispositions légales et réglementaires et obtenir que leur situation soit régularisée. En particulier, seulement deux inspections ont été effectuées au cours de 1985-1986.

Les travaux d'analyse des demandes d'enregistrement et de modification des RSR ainsi que des renseignements exigés des administrateurs de régime ne font pas l'objet de révision.

■ Recommandations

La Régie devrait orienter ses travaux de surveillance vers les RSR présentant les risques les plus élevés.

De plus, la Régie devrait mettre en place des mécanismes permettant de contrôler la qualité des travaux de surveillance effectués.

□ Réaction de la Direction générale

« Le 6 décembre 1983, la Régie entreprenait une consultation auprès des principaux intervenants du domaine pour réviser en profondeur le mode de surveillance des régimes privés de retraite sur la base d'un document intitulé : « La surveillance des régimes de retraite : une nouvelle approche ». Les résultats de cette consultation ont amené la Régie à proposer, dans le cadre d'une nouvelle loi, une redéfinition de son action. Celle-ci sera, avec l'aide du système informatique en voie d'élaboration, plus axée sur l'assistance aux administrateurs de régimes et sur l'identification des régimes, sur la base de critères bien définis, qui présentent des risques pour la sécurité des acquis des participants.

Jusqu'à maintenant, l'examen systématique de tous les documents fournis par les régimes était fait par les employés de la Régie mais l'augmentation du nombre de régimes a exigé que la Régie réexamine le contenu des tâches effectuées en fonction des orientations nouvelles. Elle a donc fait appel à la connaissance qu'ont ses employés des régimes existants pour maintenir le niveau d'encadrement des régimes. Cependant, certaines tâches n'ont pas été modifiées comme l'examen systématique de tous les textes de régimes et de toutes les modifications apportées à ceux-ci.»

F. Développement des systèmes d'information

Les principaux systèmes d'information en usage à la Régie servent à l'administration des programmes du Régime de rentes et des allocations familiales. Le système du Régime de rentes, de loin le plus important, se compose des sous-systèmes Pensions, Registre des gains (RDG), Mini-registre des gains et du tout nouveau Programme d'information aux cotisants (PIC) implanté en 1985.

En octobre 1983, la Régie s'est dotée d'un plan directeur de développement des systèmes d'information (PDDS). Ce plan faisait suite à de nouvelles orientations adoptées par la Régie et comprenait un constat de la situation, un énoncé des objectifs des systèmes, un diagnostic des systèmes en place, une évaluation du coût de leurs modifications et un scénario de remplacement de chacun des principaux systèmes à un coût estimé à 4,2 M$.

Le PDDS faisait ressortir les problèmes d'utilisation et de technologie des systèmes en place et leurs conséquences, notamment sur la qualité et l'intégrité du Registre des gains et l'accessibilité aux renseignements sur les régimes supplémentaires de rentes. En vue de régler ces problèmes, le PDDS prévoyait la refonte progressive des systèmes en favorisant l'intégration des fonctions communes, les opérations en mode interactif et l'amélioration des bases de données.

En plus de suggérer des systèmes permettant la réalisation des nouvelles orientations et des objectifs de la Direction générale, le PDDS visait la solution de la majorité des problèmes énoncés. Les plus importantes orientations et les objectifs retenus par la Régie étaient l'amélioration de l'intégrité du Registre des gains et la communication massive entre la Régie et ses cotisants, la création de bases de données statistiques facilement exploitables, et la mise en place de systèmes pouvant éventuellement « intégrer et supporter la transférabilité des régimes privés et la mise en oeuvre d'un régime complémentaire public ».

Pour donner suite aux orientations retenues et résoudre les problèmes identifiés, le PDDS proposait le développement de nouveaux systèmes dont celui du Registre des cotisants (RDC) pour remplacer le Registre des gains (RDG), le Fichier d'inscription de la clientèle (FIC), un système pour les régimes supplémentaires de rentes (RSR) et un système intégré d'informations statistiques (SIIS).

La Régie a été parmi les premières entités du gouvernement du Québec à élaborer un plan directeur de développement des systèmes et, par la suite, à le mettre en application. Cet effort de la Régie pour orienter le développement de ses systèmes a cependant comporté des lacunes.

1. Réalisation du plan directeur de développement des systèmes d'information

Les données présentées au tableau suivant démontrent que les coûts prévus de développement des principaux systèmes d'information totalisent maintenant plus de 21 M$ ou 202 années-personne, alors que les prévisions de 1983 étaient de 4,2 M$ ou 43 années-personne.

Previsions

Système	Ressources requises pour le développement	
	Années-personne	$
Registre des cotisants (RDC)	93	10 452 000
Fichier d'inscription de la clientèle (FIC)	46	5 429 000
Régimes supplémentaires de rentes (RSR)	33	2 797 000
Système intégré d'informations statistiques (SIIS)	30	2 544 500
	202	**21 222 500**

Les documents d'étude préliminaire ou de conception administrative offraient généralement peu de choix aux gestionnaires de la Régie et aux usagers des divers systèmes. Les systèmes qui leur étaient proposés étaient justifiés globalement, sans évaluation de la contribution de leurs principales fonctions à l'atteinte des objectifs au plan des avantages, des inconvénients, des impacts et des coûts probables. Les principaux choix de développement initiaux examinés au PDDS n'ont pas été remis en question en dépit de l'augmentation considérable des efforts de développement mise en évidence par ces documents.

La Régie a entrepris la dernière phase du développement des nouveaux systèmes RDC et FIC, c'est-à-dire la réalisation technique, même si les études préalables n'avaient pas encore identifié la cause exacte et l'impact réel des problèmes ne pouvant être réglés avec les systèmes en place. De plus, le développement de ces systèmes a débuté sans que toutes les ententes nécessaires pour obtenir les données de base aient été conclues formellement avec les autres organismes fournisseurs de ces données.

a. Système du Registre des cotisants (RDC)

Selon les hypothèses de travail retenues et sur lesquelles se fonde le développement du système RDC, la Régie s'attribue la responsabilité totale de la constitution du registre selon des normes de fiabilité et d'exactitude qu'elle s'est elle-même fixées, sans la participation de ses principaux fournisseurs de données.

L'étude préliminaire de ce projet préconisait l'utilisation régulière des données contenues dans la déclaration d'impôts sur le revenu des particuliers pour la mise à jour du Registre des cotisants. Cette nouvelle orientation a été retenue et le développement du système a été entrepris sans que la rentabilité de ses principales fonctions, en regard des objectifs visés, ait été démontrée, avant que les causes exactes des problèmes aient été clairement

identifiées, et sans entente formelle préalable avec le ministère du Revenu du Québec (MRQ), principal fournisseur de l'information de base.

L'une des hypothèses retenues par la Direction pour justifier le développement du RDC au plan de la rentabilité était que, sur une période de 13 ans, les frais d'entretien seraient inférieurs de 3,2 M$ à ceux du RDG dans son état actuel et inférieurs de 9 M$ si celui-ci était amélioré. À notre avis, une telle hypothèse est irréaliste, car les coûts d'entretien des systèmes informatiques sont habituellement proportionnels à leur complexité.

L'objectif d'intégrité de 99,75 % visé pour la constitution du nouveau RDC ne peut être atteint sans une participation active du MRQ et sans que la Régie ne prenne une responsabilité additionnelle à celle que la loi lui attribue, comme le confirme un avis de son contentieux.

À la fin de notre vérification, l'étude conjointe MRQ et RRQ, entreprise afin d'analyser de nouvelles possibilités pour constituer et mettre à jour le Registre des cotisants, était toujours en cours. Après plus de deux années d'efforts et plus de 2 000 jours-personne de travail investis dans le projet RDC, la Régie n'avait pas encore l'assurance que les objectifs qu'elle s'était fixés pour ce projet demeuraient réalisables.

b. Système du Fichier d'inscription de la clientèle (FIC)

Le Fichier d'inscription de la clientèle est un système centralisé de gestion de données permettant d'identifier le public desservi par les programmes administrés et de communiquer avec celui-ci. Selon le PDDS, ce système devait à l'origine être conçu de façon à pouvoir contenir, outre l'adresse, différents types d'information, y compris les liens familiaux, sur tous les clients actuels et éventuels des programmes de la Régie. Ces clients comprennent, entre autres, les bénéficiaires de prestations du Régime de rentes et du programme d'allocations familiales, les cotisants, les parents d'enfants âgés de moins de 18 ans, les participants aux régimes privés, bref la quasi-totalité des résidents du Québec. Le système prévoyait recueillir aussi des informations sur tous les employeurs du Québec. Les données nominatives sur la clientèle seraient obtenues de sources diverses, dont le Régime de pensions du Canada, le ministère de la Justice du Québec, la Régie de l'assurance-maladie du Québec et autres, à l'exclusion toutefois du ministère du Revenu du Québec, principal fournisseur des données monétaires.

En résumé, le FIC présentement en voie de développement est un projet ambitieux et complexe. Il prévoit un recoupement de données provenant de différentes sources de façon à obtenir un degré d'exactitude supérieur à celui de chacune d'elles prises individuellement.

c. Système des régimes supplémentaires de rentes (RSR)

Le PDDS mentionnait que la plupart des fonctions du système RSR ne se prêtaient pas très bien à un traitement informatique. Malgré ce fait, le PDDS recommandait la création d'une base de données dont l'effort de développement était, au début, évalué à environ quatre années-personne.

En janvier 1986, la Régie a fait une nouvelle évaluation qui tenait compte d'un changement d'orientation ainsi que de l'ajout de fonctions de support aux opérations, et qui montrait que les efforts de développement requis seraient de l'ordre de 33 années-personne. Aucune mention n'était toutefois faite des coûts d'opération éventuels du nouveau système. L'impact du projet sur les frais d'administration absorbés par le gouvernement n'a pas été clairement identifié ni considéré dans la décision de développer un système d'une telle envergure.

■ Recommandations

La Régie devrait démontrer le besoin et la rentabilité de toute nouvelle fonction avant d'approuver un projet de développement de systèmes informatiques. Les différentes possibilités d'amélioration devraient être évaluées et présentées aux usagers et à la Direction pour décision.

La Régie devrait s'assurer que les objectifs qu'elle vise, relativement à la précision des inscriptions au Registre des cotisants et au Fichier d'inscription de la clientèle, sont réalistes.

La Régie devrait s'assurer de la faisabilité des systèmes qu'elle développe en l'absence d'ententes formelles avec les fournisseurs d'informations.

□ Réaction de la Direction générale

« Rappelons d'abord que l'objectif le plus important visé par le développement des systèmes prévus au PDDS *est d'améliorer l'intégrité de l'actuel Registre des gains et non de créer des bases de données statistiques ou de supporter la transférabilité des régimes privés.*

La comparaison entre les estimations initiales et les prévisions actuelles de 43 *années-personne versus* 202 *années-personne* (4,2 M$ *vs* 21,2 $) *peut difficilement se faire, compte tenu que les estimations ne reposent pas sur les mêmes bases.*

La Régie admet que la catégorisation des fonctions et leur regroupement, tels que présentés dans les documents d'étude préliminaire, n'étaient pas conçus pour favoriser le processus décisionnel quant au choix d'investissements à réaliser. Cependant, des alternatives étaient présentes et l'exercice budgétaire du printemps 1986 *a démontré qu'il était possible d'exercer des choix à partir de l'architecture des systèmes décrite. Les propositions de développement de systèmes présentaient les projets en livraisons ou blocs distincts qui isolaient les fonctions essentielles des autres; la Régie a eu et a toujours l'opportunité de retenir ou d'abandonner les blocs liés aux fonctions non essentielles. Les principaux choix de développement initiaux du* PDDS *ont été remis en question. Les études préliminaires ont permis d'analyser un plus grand nombre d'options et d'une façon plus détaillée qu'elles n'avaient pu l'être au* PDDS.

Système du Registre des cotisants (RDC)

La Régie connaît bien la problématique du RDC *et ses causes; elle en a fait un examen exhaustif dans le cadre de plusieurs études préalables au* PDDS, *lors de l'élaboration du* PDDS *et dans les études d'initiation et préliminaire du* RDC *de même que lors du développement des systèmes* PIC *et* FIC.

La rentabilité de la solution retenue par le système du RDC *a été démontrée par une analyse détaillée des divers coûts sur une période de* 13 *ans. Cette rentabilité a été démontrée dans l'esprit de nouveaux objectifs corporatifs fixés avant d'entreprendre quelques travaux d'architecture de système que ce soit.*

Quant à l'opinion du vérificateur à l'effet qu'« ...une telle hypothèse [réduction des coûts d'entretien] est irréaliste... », nous ne la partageons pas parce que, d'une part, le vérificateur n'a pas la même perception que nous de l'importance des travaux d'entretien qui seront requis pour supporter le RDC *actuel ou même le* RDC *amélioré et que, d'autre part, les estimations des coûts d'entretien du nouveau système ont été évalués sur la base des barèmes reconnus dans la pratique courante.*

Au niveau de l'objectif d'intégrité de 99,75 %, *mentionnons que pour l'atteindre, la Régie a identifié* 13 *traitements qui permettront de faire passer le nombre d'entrées non identifiées de* 86 000 *à* 7 300, *réduisant ainsi à quelque* 0,20 % *le nombre de données en erreur. Les points en négociation avec le* MRQ *touchent*

cinq de ces traitements et lorsqu'il y a remise en cause, il s'agit principalement du choix des moyens proposés. Si aucune entente additionnelle à celles déjà conclues n'intervenait entre la Régie et le MRQ, le nombre de dossiers en erreur serait au maximum de 0,22 % donc toujours en deçà de l'objectif visé de 99,75 %. Enfin, la Régie a la responsabilité d'assurer l'intégrité du Registre des gains et considère qu'elle se doit de prendre les moyens pour ce faire.

Système du Fichier d'inscription de la clientèle (FIC)

Le système du FIC présente une certaine complexité due aux volumes des données et aux interfaces de communication avec d'autres systèmes; cependant, sur le plan informatique, le coeur du système n'est pas complexe. D'autres organismes faisant face aux mêmes besoins ont choisi des solutions analogues à celle retenue par la Régie; ces solutions sont implantées et les résultats sont probants.

L'objectif premier visé par ce système en est un d'uniformisation de la gestion des données nominatives provenant de sources différentes. L'obtention du degré d'exactitude supérieur à chaque source prise individuellement en est une conséquence, il n'en est pas l'objectif.

En dernier lieu, mentionnons que jusqu'à présent, la Régie n'a approuvé aucun projet de développement de systèmes dont le besoin et la rentabilité n'avaient pas été démontrés. Toutefois, pour donner suite aux recommandations du vérificateur général, elle tentera d'expliciter davantage les différentes possibilités qui s'offrent aux usagers. »

◀ Commentaire à la réaction

Comme le rappelle la Régie dans sa réaction, l'objectif le plus important visé par le développement des systèmes prévus au PDDS est d'améliorer l'intégrité de l'actuel Registre des gains.

Or, même après avoir entrepris la dernière phase du développement des principaux systèmes RDC et FIC, et jusqu'à la fin de notre vérification, la Régie a été dans l'impossibilité de démontrer quelle partie des 86 000 entrées non identifiées annuellement étaient attribuables aux déficiences de ses systèmes. Ce n'est qu'après la fin de notre vérification que la Régie a démontré que la moitié de ces entrées non identifiées annuellement pouvaient être corrigées par les moyens et systèmes déjà en place. L'absence d'une telle information dans les documents de conception administrative rendait impossible à la Régie une véritable remise en question du besoin des nouvelles fonctions des systèmes RDC et FIC, qui tiendrait compte à la fois de la problématique, des objectifs poursuivis et des ressources requises.

De plus, l'accord du ministère du Revenu est essentiel pour permettre l'alimentation permanente des fonctions destinées à assurer le degré visé d'intégrité du Registre des cotisants.

Aucune entente formelle n'a encore été conclue avec ce ministère. Certains accords de principe, dont les modalités restent cependant à définir, ont été obtenus.

2. Gestion des développements

a. Contrôles

La Régie a exercé peu de contrôle sur les coûts de développement de ses systèmes d'information. Les deux premières évaluations du nombre d'années-personne nécessaires au développement des systèmes, consignées au PDDS lors de son élaboration en 1983 et lors de

sa révision de juillet 1985, montraient un écart global de 68 % à la hausse. De nouvelles évaluations, produites moins de trois mois après cette révision et contenues dans les documents de conception administrative, indiquaient que l'écart par rapport aux prévisions initiales se situait à près de 400 %. À notre avis, cet écart considérable est en partie attribuable à un manque de contrôle.

Jusqu'en octobre 1985, ni le degré d'avancement global de la réalisation du PDDS ni les coûts globaux de développement et d'opération des systèmes n'avaient été communiqués régulièrement à la Direction générale et au Conseil d'administration; certaines informations avaient toutefois été fournies dans les rapports trimestriels d'activité.

En ce qui a trait au développement des systèmes, l'organisation actuelle ne favorise pas une participation suffisante des usagers dans l'identification des besoins informatiques, des priorités de développement et dans le choix des fonctions à retenir. La Direction des systèmes d'information s'est fortement engagée dans tout le processus. Elle a orienté à peu près tous les développements, notamment la définition des objectifs, le découpage en livraisons, l'abandon de certaines fonctions et le remaniement des priorités.

■ Recommandations

La Régie devrait s'assurer que sa méthodologie de gestion de projet permette de bien contrôler la durée et les coûts de développement, de bien mesurer la valeur effective du travail accompli et d'informer de façon régulière et valable tous les niveaux de responsabilité en cause.

La Régie devrait également s'assurer que les usagers des systèmes informatiques et autres intervenants assument pleinement le rôle qui leur revient dans l'identification des besoins et des priorités, de même que dans l'orientation et le contrôle du développement des systèmes.

□ Réaction de la Direction générale

« Il est vrai qu'il y a un grand écart entre les évaluations faites dans le PDDS *et les prévisions actuelles, mais cet état de fait n'est pas dû à un manque de contrôle.*

Mentionnons d'abord que dans le cadre de l'élaboration du PDDS, *l'évaluation des coûts a été faite sur la base de situation cible seulement. Les scénarios retenus étaient décrits de façon macroscopique, n'évaluaient pas toutes les fonctions retenues par la suite et ne permettaient qu'une évaluation sommaire des coûts.*

À l'étape de l'étude préliminaire, les estimations ont été produites à partir de méthodes d'évaluation plus précises et mieux articulées. Ces méthodes, alliées à une description plus détaillée de la solution à développer, ont permis d'obtenir des évaluations plus fermes et plus conformes à la réalité.

Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait un écart important entre les résultats des deux évaluations.

Au niveau des contrôles en place, soulignons d'abord que le PDDS *n'a reçu qu'un accord de principe du Conseil d'administration, les approbations devant être accordées lors du dépôt des conceptions administratives et les crédits alloués annuellement dans le cadre de l'exercice de gestion et budgétisation par objectif.*

Le Conseil d'administration a été informé de la hausse globale des coûts dès que celle-ci fut connue (17 octobre 1985), soit lorsque les conceptions administratives des trois systèmes corporatifs ont été terminées. Les nouveaux coûts de développement ont été présentés de même que l'impact sur les budgets 1986-1987 *et* 1987-1988.

Le Conseil a donné son accord de principe aux développements proposés en toute connaissance des coûts et impacts budgétaires de cette décision.

En outre, une fois les conceptions administratives déposées, l'évolution des coûts globaux de développement est contrôlée trimestriellement conformément au processus mis en vigueur au printemps 1986 et qui veut que toute hausse prévue supérieure à une limite (fixée en début d'année financière) soit soumise à la Direction générale pour décision.

Quant au rôle de l'usager dans le développement de ses systèmes, la Direction générale est d'accord avec les recommandations du vérificateur général.

D'ailleurs en mars 1986, la Régie a confié un mandat à un groupe de travail en vue d'ajuster sa méthodologie de gestion de projet afin de mieux supporter les phases de réalisation des projets en cours.

Le même groupe de travail a été chargé de revoir le « Rôle de l'usager dans la refonte des systèmes » afin de préciser la nature des responsabilités des usagers de même que les moyens à mettre en oeuvre pour les assumer efficacement. »

b. Conditions nécessaires au développement

Le PDDS identifiait en 1983 les principales conditions d'un développement économique et efficient des systèmes d'information, en plus de mettre en évidence les faiblesses du cadre de développement de la Régie. Le PDDS faisait ressortir la nécessité de corriger cette situation avant d'entreprendre les développements proposés.

Ce n'est que graduellement que des mesures correctives ont été prises et que certains éléments de ce cadre ont véritablement été abordés. Au moment de la vérification, malgré une préoccupation de normalisation de la part de la Régie, plusieurs aspects importants du cadre de développement étaient encore en voie d'adaptation. Une telle situation contribue habituellement à accroître les coûts et les délais de réalisation des projets informatiques.

Ainsi, le jeu d'épreuves du Régime de rentes, entrepris à l'automne 1984, a dû être réorienté à l'été 1986 après qu'on eut déjà consacré plus de 25 années-personne à sa confection. Au moment de la vérification, le projet de concept global d'essais de systèmes qui aurait dû guider le développement du nouveau jeu d'épreuves était encore en voie de réalisation. Ce concept global d'essais de systèmes doit, entre autres, préciser les niveaux d'essais à effectuer et le partage des responsabilités de chaque intervenant.

Bref, la Régie ne s'est pas dotée d'une stratégie de développement et d'implantation de son infrastructure informatique.

■ Recommandation

La Régie devrait compléter l'essentiel de son infrastructure informatique et de son cadre de développement des systèmes.

□ Réaction de la Direction générale

« La Régie a toujours comme préoccupation de compléter son infrastructure informatique (changement d'ordinateur, mandats en cours sur les orientations technologiques...) et son cadre de développement des systèmes (plan de travail de la Division de support au développement, travaux en cours sur la gestion de projet...). Nous admettons que certains de ces travaux ont souffert de retards, mais non que le domaine à couvrir ait été négligé; tous les éléments essentiels de l'infrastructure de développement sont en place pour supporter le développement des trois projets majeurs. »

Remarques et commentaires

Société de radio-télévision
du Québec (Radio-Québec)

VII Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)

A. Aperçu général

La Société de radio-télévision du Québec ou Radio-Québec a été instituée en 1968. Quatre ans plus tard, elle commençait à diffuser par câblodistribution et, en 1975, elle rendait opérationnelles ses premières stations émettrices.

Deux lois québécoises et une loi canadienne régissent le statut et les activités de la Société :

— La Loi sur la Société de radio-télévision du Québec (L.R.Q., chapitre S-11.1) qui définit ainsi l'objet de la Société : « établir, posséder et exploiter un service de production de documents audio-visuels et de radio-télévision, et principalement établir et exploiter une entreprise de radio-télévision éducative sur l'ensemble du territoire québécois ». Le ministre des Communications est chargé de l'application de cette loi ;

— La Loi sur la programmation éducative (L.R.Q., chapitre P-30.1) qui confie à la Régie des services publics, la surveillance de la programmation que lui soumet Radio-Québec. En août 1985, la Régie déclarait éducative l'ensemble de la programmation de Radio-Québec pour les exercices 1984-1985 et 1985-1986 et concluait que la conception que se faisait Radio-Québec de son mandat de télévision éducative était conforme aux lois qui la régissaient ;

— La Loi sur la radiodiffusion (S.R.C., chapitre B-11), loi canadienne, qui oblige la Société à se conformer à la réglementation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Radio-Québec doit obtenir et renouveler ses licences de radiodiffusion auprès de ce Conseil. En juillet 1985, le CRTC concluait que, dans son ensemble, la programmation de Radio-Québec était à caractère éducatif et renouvelait ses licences pour la période du 1er octobre 1985 au 30 septembre 1990.

Les affaires de la Société étaient, jusqu'au 18 juin 1986, administrées par un Conseil d'administration formé de 21 personnes dont neuf provenaient des comités régionaux. La Loi modifiant la Loi sur la Société de radio-télévision du Québec (Lois du Québec 1986, chapitre 47) sanctionnée le 19 juin, a abrogé les dispositions relatives aux comités régionaux et fixé à 15 le nombre de membres du Conseil d'administration.

Le président-directeur général assume l'administration courante des affaires de la Société. Jusqu'au 30 septembre 1986, il était secondé par trois vice-présidents. Une nouvelle structure mise en place le 1er octobre prévoit deux postes de vice-présidents dont un est comblé.

Lors de l'étude des crédits de la Société pour l'exercice financier 1986-1987, le gouvernement a exigé des compressions budgétaires de 8 M$, réduisant d'autant la subvention d'équilibre qu'il verse à la Société.

Le budget de Radio-Québec pour l'exercice financier terminé le 31 août 1986 était de 65,8 M$. La fin de l'exercice financier de la Société a été changée au 31 mars à compter de 1986-1987. Le budget, pour l'exercice de sept mois se terminant le 31 mars 1987, est de 36,8 M$. Il pourvoit, entre autres, aux frais reliés à la fermeture de quatre bureaux régionaux. Les revenus sont constitués d'une subvention du gouvernement du Québec pour 33,6 M$ et de revenus de publicité, de ventes et de distribution pour 3,9 M$.

Au cours de l'exercice 1985-1986, Radio-Québec a fait appel à l'équivalent de 152 années-personne à titre d'employés contractuels et, en fin d'exercice, soit le 31 août 1986, elle

comptait 652 employés permanents. Pour l'année de programmation du 1er septembre 1986 au 31 août 1987, les effectifs prévus sont de 602 employés permanents et l'équivalent de 99 années-personne pour les contractuels.

Au 31 août 1986, le coût des immobilisations acquises par Radio-Québec totalisait 41,5 M$, dont 21,7 M$ pour le réseau d'antennes. Par ailleurs, la Société loue des locaux à Montréal et en régions pour un coût annuel de plus de 3 M$.

Dans le domaine de la télévision, plusieurs données sont utilisées pour évaluer la performance d'une station, notamment l'écoute hebdomadaire moyenne, le nombre de téléspectateurs et la part du marché. Au printemps de 1986, l'écoute hebdomadaire moyenne de Radio-Québec s'établissait à 2,7 heures, soit environ 10 % du temps d'écoute des téléspectateurs, et environ 2 700 000 téléspectateurs, soit la moitié des québécois francophones, regardaient Radio-Québec au moins 15 minutes par semaine. Sa part du marché de Montréal et des environs atteignait 6 % pour la période de grande écoute, soit de 18 h à 24 h, en comparaison de 24 % pour la chaîne française de Radio-Canada et 31 % pour Télé-Métropole. La programmation éducative de Radio-Québec, de par sa nature, s'adresse en général à un auditoire restreint.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 août 1985 et de la conformité des opérations de la Société aux lois, règlements et directives qui la régissent.

Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de Radio-Québec étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

Nous avons examiné chacune des principales composantes du cycle de gestion, en particulier celles de la programmation, de la production d'émissions, de l'entretien et des réparations du réseau d'antennes. Nous avons également évalué le service de vérification interne.

Les critères d'évaluation que nous avons utilisés dans notre examen sont fondés sur des principes et pratiques de saine gestion, sur la réglementation en vigueur et sur des normes et pratiques généralement reconnues dans le domaine de la télévision. Notre vérification a été effectuée avant la mise en application des compressions budgétaires de 8 M$ à compter de septembre 1986.

C. Résultats sommaires de notre vérification

L'interprétation de la mission éducative de Radio-Québec n'a pas toujours fait l'unanimité. Pourtant la Société a obtenu en 1985 du CRTC et de la Régie des services publics l'acceptation de sa notion de programmation éducative.

Radio-Québec a, ces dernières années, orienté sa programmation de façon à intéresser et conserver un auditoire de plus en plus vaste, celui-ci augmentant de presque 50 % depuis 1981. Le signal de Radio-Québec atteint directement 91,4 % de la population québécoise et les pannes sont peu fréquentes, comme le dénote un taux de fiabilité du réseau de 99,6 %. Comme suite à un effort pour assumer une plus grande partie de son financement au cours

des dernières années, Radio-Québec a augmenté ses revenus autonomes qui sont passés de 1,2 M$ en 1981-1982 à près de 4,7 M$ en 1985-1986.

Le développement de Radio-Québec, au fil des ans, ne s'est pas réalisé au meilleur coût en raison de lacunes identifiées au niveau de la planification, du contrôle et de l'évaluation des ressources.

En 1985, la Société a déterminé et communiqué dans un document intitulé « Radio-Québec maintenant », ses orientations et ses critères en programmation éducative. Le document précise ce que la Société entend devenir au cours des prochaines années et il est utilisé à des fins de planification. Cependant, pour que ce document serve à l'élaboration d'objectifs opérationnels mesurables, les orientations qui y sont énoncées auraient besoin d'être précisées.

Le plan annuel de programmation sert à établir les activités de production de Radio-Québec. Le plan actuel ne permet pas de mesurer le degré de réalisation des orientations du Conseil d'administration ni de déterminer s'il peut être exécuté avec les ressources disponibles, car il est incomplet. Cette situation nuit à la production de comptes rendus valables et compromet la planification des diverses ressources nécessaires à la réalisation du plan.

Le coût des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la production des émissions accapare une forte proportion du budget de Radio-Québec. Les mécanismes d'affectation de ces ressources ne sont pas suffisamment développés et les contrôles sur leur utilisation ne sont pas tous en place.

Le réseau d'antennes diffusant les émissions de Radio-Québec à son auditoire est fiable. Toutefois, la Société n'a pas établi les niveaux d'entretien minimaux pour assurer une diffusion de qualité et minimiser le coût des opérations. Elle n'a pas, non plus, analysé l'emploi du temps du personnel technique.

La Société a défini clairement le mandat de vérification interne. Cependant, la Société ne s'est pas dotée des ressources nécessaires à sa réalisation.

En conclusion, les mécanismes de gestion de Radio-Québec devraient être améliorés. Les mesures prises par Radio-Québec pour réduire ses effectifs et ses coûts d'opération devraient contribuer à les améliorer.

□ Réaction de la Société

« Même s'il est vrai que la croissance de Radio-Québec aurait pu se réaliser à des coûts moins élevés, il faut aussi tenir compte des progrès de la Société depuis 1981-1982.

Sur le plan qualitatif, les cotes d'écoute ont augmenté de façon remarquable et les téléspectateurs sont satisfaits à 80%. Sur le plan quantitatif, la productivité de Radio-Québec s'est améliorée de façon significative. À titre d'exemple, de 1981-1982 à 1984-1985, les heures de productions autonomes (incluant les coproductions avec prestation de services) sont passées de 453 à 753 alors que l'effectif demeurait constant. Même si la nature et la complexité des émissions produites ont pu varier, ce résultat est indicatif des efforts faits en programmation.

Ces efforts se poursuivront en 1986-1987 malgré les compressions budgétaires récentes. En effet, le Conseil d'administration et la Direction générale ont appliqué ces coupures en épargnant la programmation en vue de maintenir le service offert à sa clientèle.

Pour ce qui est du réseau d'antennes, 1985-1986 fut la première année d'opération et d'entretien de la phase I de tout le réseau complété. Il est donc évident que l'identification de tous les niveaux minimaux d'entretien n'a pas été complétée à ce jour.

De plus, le mémoire concernant les équilibres budgétaires présenté au Conseil d'administration en juin 1986 prévoit une planification financière de trois années qui s'étend de 1985-1986 à 1987-1988.

En résumé, le Comité exécutif de la Société a approuvé un nouvel organigramme qui est entré en vigueur le 1er octobre 1986. Cet organigramme a principalement pour objectif de mieux préciser le rôle des divers gestionnaires, de rendre ainsi les contrôles plus rigoureux et l'imputabilité de chacun plus grande. »

D. Résultats détaillés de notre vérification

1. La planification stratégique

La Société doit définir des objectifs à court et à long terme en rapport avec la mission que le Parlement lui a confiée. Des objectifs précis et mesurables sont nécessaires pour une gestion ordonnée de l'ensemble des activités. Ils permettent d'orienter les décisions courantes et l'affectation des ressources, et favorisent l'évaluation des activités.

Radio-Québec n'a pas élaboré de planification stratégique ni de mécanismes pour en assurer la coordination. Par contre, elle a publié, au printemps de 1985, un document intitulé « Radio-Québec maintenant » qui précise ce que la Société entend devenir au cours des prochaines années. Ce document d'orientation aborde plusieurs sujets, notamment l'interprétation que la Société donne de son mandat éducatif. Cette interprétation est certes l'un des éléments importants d'une planification stratégique, et a satisfait les organismes de réglementation.

« Radio-Québec maintenant » pourrait constituer un document de base pour élaborer une planification stratégique. Cependant, il n'a pas été conçu dans ce but et il n'en contient pas tous les éléments.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait définir des objectifs stratégiques pour servir de base à l'élaboration d'objectifs opérationnels mesurables. Des mécanismes devraient être mis en place pour assurer la coordination de la planification.

□ Réaction de la Société

« La Société est consciente que le document « Radio-Québec maintenant » se doit d'être développé à des fins de formulation d'objectifs stratégiques et opérationnels. Cette planification doit s'opérer dans un contexte de stabilité en ce qui a trait aux orientations générales et dans un cadre financier pluriannuel.

Il faut souligner que des objectifs ont néanmoins été dégagés et des actions entreprises à partir de « Radio-Québec maintenant », particulièrement:

— *L'intégration de la Direction de la production et de la distribution du matériel didactique du ministère de l'Éducation aux fins de réaliser de façon plus complète sa mission éducative. Les négociations entreprises au cours des deux dernières années se sont terminées par la signature d'un protocole le 17 septembre 1986;*

— *La croissance des revenus autonomes au titre de la publicité démontre que des mécanismes ont été élaborés en vue d'atteindre les objectifs visés;*

— *La relation réseau-régions a été précisée dans le cadre de la programmation de la Société;*

— *Un diagnostic d'entreprise a été fait concernant la gestion des ressources humaines, les structures, les responsabilités des gestionnaires et l'évaluation du rendement. Également, un Comité de planification stratégique institutionnelle a été créé le 1er octobre 1986;*

— *Les compressions budgétaires de 8 M$ ont provoqué une accélération de la rationalisation générale des ressources;*

— *Des démarches ont été entreprises afin d'obtenir les fonds nécessaires aux fins de développement de rapports avec divers partenaires (demande d'un fonds de coproduction).* »

2. La programmation

La programmation de Radio-Québec comporte l'élaboration d'un plan annuel de programmation, l'acquisition de droits de diffusion, la production et la coproduction d'émissions et la diffusion des émissions. La réalisation de cette programmation est un processus complexe en constante évolution.

Pour l'exercice 1985-1986, Radio-Québec a diffusé sur son réseau 4 147 heures de programmation dont 1 153 heures ont été des diffusions originales. Ces dernières se composaient de 61 % de productions autonomes, de 30 % d'acquisitions et de 9 % de coproductions.

a. Le plan de programmation

Le plan annuel de programmation est la pierre angulaire des activités de production de Radio-Québec. L'élaboration de ce plan doit respecter l'encadrement législatif et, entre autres, les orientations du Conseil d'administration.

Le plan 1986-1987 adopté par le Conseil d'administration était incomplet. Des renseignements n'y figuraient pas, notamment le coût estimatif des émissions, les cotes d'écoute anticipées, les données sur le public-cible et les ressources disponibles pour réaliser le plan. De plus, le résultat de l'évaluation du plan de l'année précédente intégré à ce plan ne faisait ressortir, règle générale, que les cotes d'écoute.

Finalement, Radio-Québec ne dispose pas de mécanismes permettant de mesurer le degré de réalisation du plan annuel de programmation et sa compatibilité avec les orientations définies par le Conseil d'administration et l'encadrement législatif.

■ Recommandation

Le Conseil d'administration devrait exiger un plan de programmation conforme aux principes d'une saine gestion. Il devrait également exiger des comptes rendus pour lui permettre d'évaluer le degré de réalisation du plan de programmation.

□ Réaction de la Société

« L'adéquation entre le plan de programmation et les ressources requises pour le réaliser se fait dans le cadre des équilibres budgétaires qui sont adoptés ultérieurement par le Conseil d'administration. La nature des documents soumis au Conseil d'administration est telle que l'adéquation n'est pas évidente tant au moment de la présentation du plan que la présentation du budget. La Société prendra donc les mesures pour corriger cette situation.

Pour ce qui est de 1986-1987, le plan de programmation a été adopté en avril 1986, sous réserve des disponibilités budgétaires. À sa réunion du mois de juin 1986, le Conseil a approuvé le budget et la Direction générale a informé le Conseil des modifications apportées au plan de programmation suite aux compressions de 8 M$.

Cependant, la Direction générale s'emploiera avec le Conseil d'administration à améliorer le mécanisme requis. »

b. L'acquisition de droits de diffusion

La Société acquiert des droits de diffusion sur des documents audio-visuels. Pour l'exercice 1985-1986, ces acquisitions représentent 3,6 M$, soit 5,5 % du budget et près de 30 % des heures de programmation.

Radio-Québec respecte dans ses acquisitions les orientations et les politiques de programmation et exerce un suivi du contenu et de la qualité technique des documents audio-visuels.

c. La production autonome

La production comprend l'ensemble des opérations nécessaires à la réalisation d'une émission de télévision. Les productions autonomes varient tant sur le plan du contenu que sur celui de la durée et de la complexité.

Pour l'exercice 1985-1986, les coûts des productions autonomes représentaient plus de 30 M$, soit environ la moitié des dépenses de Radio-Québec. Un peu plus de 700 heures de productions autonomes ont été réalisées, soit sensiblement le même nombre d'heures qu'au cours de l'exercice précédent. Près de 400 artisans relevant de la Direction des programmes et de la Direction de l'exploitation ont participé à ces productions.

La Direction des programmes élabore avec le réalisateur le contenu de chaque émission. Elle précise les besoins en ressources humaines, matérielles et financières et procède à leur affectation. La Direction de l'exploitation rend disponibles les studios, l'équipement et le personnel technique nécessaires à la production.

i. La Direction des programmes

1. La planification

a. Affectation du personnel

L'affectation du personnel de la Direction des programmes a été effectuée sans normes écrites. Nous n'avons donc pu nous assurer que l'affectation du personnel a été effectuée

avec un souci suffisant d'économie et d'efficience. Cette absence de normes écrites prive cette Direction d'un important mécanisme d'encadrement de production d'émissions.

Les heures supplémentaires du personnel relevant de la Direction des programmes ne sont pas planifiées à partir d'une analyse des besoins réels des émissions à produire. Les heures supplémentaires sont plutôt reconduites d'un exercice à l'autre. Cette façon de procéder n'incite pas les gestionnaires à gérer rigoureusement la dépense.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait élaborer et approuver des normes sur l'affectation de ses ressources humaines et planifier ses besoins en personnel de façon à en assurer l'utilisation optimale.

□ Réaction de la Société

« Le manque de normes écrites ne signifie pas qu'on ne peut retrouver de normes dans les écrits et dans la réalité des faits.

Les heures supplémentaires du personnel de la Direction des programmes pour l'année 1986-1987 ont été évaluées par émission sur la base des besoins prouvés des années antérieures et analysés au Comité du budget. »

b. Établissement des besoins en ressources techniques

Radio-Québec n'a pas élaboré de normes écrites établissant, par catégorie d'émission, la période d'utilisation des studios et des équipements, et la période d'utilisation réelle n'est pas comparée avec les prévisions des besoins.

De plus, bien qu'un échéancier de production soit préparé annuellement pour les émissions de catégorie « séries », la planification des ressources techniques pour les autres productions ne se fait que sur une base mensuelle. Il devient alors difficile pour certains services participant à la production de planifier, en début d'exercice, l'utilisation de leurs ressources techniques afin d'atténuer les périodes de pointe et de sous-utilisation.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait élaborer et approuver des normes sur l'attribution des ressources techniques et planifier leur affectation en conformité avec le plan de programmation.

□ Réaction de la Société

« Les heures de productions autonomes sont reconduites dans une proportion d'environ 90 %. Ceci implique qu'une expérience, pas toujours écrite, mais basée sur des données réelles, permet aux gestionnaires de la Direction des programmes de situer les besoins en ressources de chaque série. En effet, lorsque des séries se poursuivent depuis trois ou quatre ans, les besoins en studio et autres équipements s'expriment en tenant compte de l'expérience.

Au début de l'année, un échéancier de production est préparé pour les émissions de type « séries » tandis que pour les émissions hors séries, une mesure de capacité des ressources est établie. Une mise à jour hebdomadaire pour les émissions hors séries permet d'affecter les ressources allouées à ces émissions au fur et à mesure de l'établissement des calendriers de production de ces émissions.

Des réunions régulières se tiennent entre la Direction des programmes et celle de l'exploitation sur la planification annuelle des besoins et les correctifs à apporter en cours d'année. La Société entend accentuer sa planification des ressources à l'avenir. »

2. Le contrôle des coûts des productions

Radio-Québec procède à l'encadrement budgétaire d'une production au moyen d'un devis. Ce document précise les besoins en ressources humaines, matérielles et financières pour la réalisation de l'émission et constitue un élément de contrôle important sur les coûts de production.

Le réalisateur est le maître d'oeuvre de la planification et de la réalisation d'une production. Il n'exerce pas ou n'est pas toujours en mesure d'exercer un contrôle sur les dépenses dont il a la responsabilité, car les devis qu'il reçoit sont souvent incomplets et lui sont parfois remis en retard.

Les rapports sur le suivi des coûts des productions proviennent d'un système informatique et d'un système manuel. Le système informatique n'est pas conçu pour répondre aux besoins des réalisateurs sur le plan du contrôle budgétaire. Il ne sert principalement qu'à la production d'états financiers.

Pour remédier à cette situation, la Direction des programmes s'est dotée d'un système manuel en parallèle avec le système informatique. Les rapports produits par ce système ne sont pas toujours disponibles en temps opportun et ne présentent pas l'évolution des dépenses. Les dépassements budgétaires ne sont pas expliqués.

À titre d'exemple, trois productions dont le budget s'élevait à 1,5 M$ ont dépassé de 53 % les prévisions. Cela illustre l'impact monétaire du manque de contrôle sur les coûts.

Le réalisateur n'est pas non plus en mesure de contrôler les heures supplémentaires effectuées à sa demande par les concepteurs visuels et le personnel technique affectés à la réalisation de son émission. Ces heures sont approuvées par le chef de service de la conception visuelle ou les directeurs techniques selon le cas.

■ Recommandation

— Radio-Québec devrait parfaire ses mécanismes de contrôle des coûts des émissions pour guider les gestionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches.

— Radio-Québec devrait instaurer des mécanismes permettant aux réalisateurs d'exercer pleinement leur rôle au niveau du contrôle budgétaire des coûts de production.

— Radio-Québec devrait intégrer ses systèmes d'information afin d'éviter toute duplication. Elle devrait s'assurer que les rapports sur les coûts des productions sont complets, pertinents et préparés en temps opportun.

□ Réaction de la Société

« Il est à noter que, pour les deux dernières années financières, la Direction des programmes a respecté son budget d'ensemble et que l'exemple des séries dramatiques est particulièrement exceptionnel : il s'agit de textes de débutants, primés lors d'un concours qui n'a pas toujours respecté ses propres règlements. De plus, c'est cette expérience précise qui a amené le virage majeur dans la production dramatique à Radio-Québec vers des techniques plus studio et moins cinéma. Il y a depuis un encadrement clair et des choix qui visent à écarter des expériences difficilement contrôlables. »

ii. La Direction de l'exploitation

La gestion des ressources techniques de production

a. La planification

La Direction de l'exploitation n'est pas en mesure de planifier pleinement ses activités, car c'est la Direction des programmes qui détermine en majeure partie l'utilisation des studios et des équipements. Cette situation rend difficile une planification adéquate de ses ressources.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait faire en sorte que les Directions des programmes et de l'exploitation orientent leurs activités de planification et de production de manière à obtenir une utilisation optimale de leurs ressources.

□ Réaction de la Société

« La Société va poursuivre ses démarches de planification afin d'améliorer les mécanismes entre la Direction des programmes et celle de l'exploitation dans le but d'obtenir une utilisation optimale des ressources techniques. Un des premiers gestes est à l'effet de faire adopter le plan de programmation pour 1987-1988 en décembre 1986 au lieu d'avril 1987. Ceci aura pour résultat d'améliorer la productivité d'ensemble des activités de production. »

b. Les procédés et les contrôles

— Politiques et procédés

La Direction de l'exploitation n'a pas de politiques ni de procédés administratifs écrits se rapportant au déroulement de ses activités qui sont, entre autres, la préparation des devis, les réservations et les annulations des équipements techniques, la préparation des rapports pour les projets d'émissions et la location d'équipement.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait élaborer des politiques et des procédés détaillés concernant ses activités d'exploitation, en communiquer le contenu et en contrôler l'application.

□ **Réaction de la Société**

« *La Direction est d'accord avec cette recommandation.* »

— Heures supplémentaires

Les heures supplémentaires du personnel technique de production ne sont pas planifiées à partir d'une analyse des besoins réels. Elles sont plutôt reconduites d'un exercice à l'autre. De plus, rien n'indique qu'un suivi suffisant est exercé sur les heures supplémentaires effectuées par ce personnel.

■ **Recommandation**

Radio-Québec devrait planifier les heures supplémentaires en fonction des besoins réels de production. Elle devrait par la suite produire des analyses et des évaluations documentées sur ces heures supplémentaires.

□ **Réaction de la Société**

« *Les heures supplémentaires sont établies avec la Direction des programmes en sachant qu'environ 90 % des heures de productions autonomes sont reconduites et planifiées d'une année à l'autre. Ce poste budgétaire est évalué toutes les années au Comité du budget.* »

— L'utilisation des studios, des équipements et du personnel technique

Radio-Québec calcule l'utilisation réelle de ses studios, de son équipement et de son personnel technique de production et la compare avec la capacité nominale établie. Celle-ci représente la capacité théorique d'utilisation mais elle n'est pas calculée de façon claire et précise. La capacité nominale des studios et de l'équipement technique de production est calculée en fonction du personnel disponible. Le calcul de l'utilisation réelle n'est ni fiable ni significatif. De plus, l'écart résultant de cette comparaison n'est pas analysé.

L'utilisation réelle des studios et des caméras portatives est présentée en jours plutôt qu'en heures. Cela ne permet pas une mesure valable de leur utilisation. À titre d'exemple, une journée complète de huit heures sera calculée même si un studio n'est utilisé que pendant quatre heures.

Les heures d'utilisation réelle des autres équipements techniques ne sont pas connues. La Direction de l'exploitation considère comme heures d'utilisation réelle les heures de réservation de l'équipement. Radio-Québec ne peut donc s'assurer de l'utilisation optimale de son équipement technique de production.

Les heures rémunérées pendant lesquelles les employés sont disponibles mais non affectés à une production sont considérées être des heures de disponibilité maison. Un rapport fait état, entre autres, de la ventilation de ces heures. Après huit mois d'activité pour l'exercice 1985-1986, les heures de disponibilité maison rapportées totalisent 30 600, soit l'équivalent de 17 années-personne. La Société n'exerce pas un contrôle adéquat sur ces heures. De plus, leur compilation n'est pas fiable.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait développer des procédés lui permettant de calculer précisément l'utilisation réelle de l'équipement et de son personnel technique, l'analyser et en faire rapport.

□ Réaction de la Société

« Le niveau plus élevé de disponibilité maison du personnel technique est en grande partie imputable à la non-réalisation d'une émission suite au refus de financement d'un organisme public.

Les modifications apportées à la présentation du plan de programmation, particulièrement en ce qui a trait à son échéancier, devraient aider la Société à améliorer l'utilisation du personnel et de l'équipement techniques.

Cependant, il convient de rappeler qu'environ 90 % des heures de productions autonomes sont reconduites d'une année à l'autre. Il ne faut pas conclure que, même si la disponibilité peut sembler élevée, une plus grande utilisation de ces ressources entraînerait automatiquement des économies substantielles. Elle permettrait plutôt de produire davantage, soit par le biais de la coproduction avec le secteur privé, des activités de la Direction de la production et de la distribution du matériel didactique et de la production autonome. »

c. L'entretien préventif

Les programmes d'entretien sont établis par type d'équipement. Ils font état de la fréquence et du genre d'entretien à effectuer et ils sont flexibles, permettant ainsi de répondre aux besoins urgents et prioritaires. Cependant, Radio-Québec n'exerce pas de suivi systématique et ne peut déterminer dans quelle mesure les programmes d'entretien ont été réalisés.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait élaborer un système d'information qui la renseigne sur la nature, la durée et la fréquence des pannes par type d'équipement. De plus, elle devrait effectuer un suivi systématique des plans d'entretien pour déterminer la mesure dans laquelle ils ont été respectés.

□ Réaction de la Société

« La Direction est d'accord avec cette recommandation. »

3. Le réseau d'antennes

Le réseau d'antennes de Radio-Québec comprend 17 emplacements d'antennes, dont 14 émetteurs et trois réémetteurs, auxquels viennent s'ajouter cinq bases d'entretien et un centre de contrôle situé à Montréal. Le réseau comporte 12 fréquences UHF et cinq VHF. L'émetteur de Montréal est alimenté par liaison micro-ondes alors que les autres le sont par satellite.

Le signal de Radio-Québec rejoint directement 91,4 % de la population québécoise et le taux de fiabilité du réseau est de 99,6 %. Le réseau est géré par la Direction du réseau

et développement technique qui, pour l'exercice 1985-1986, comprenait 43 employés permanents et disposait d'un budget de fonctionnement de 5,3 M$.

a. La fiabilité du réseau

Il est essentiel que le réseau d'antennes soit en bon état de fonctionnement pour assurer une transmission de qualité du signal pour l'ensemble de la population québécoise. Toute panne peut avoir un effet négatif sur la fidélité de l'auditoire et sur l'image de Radio-Québec.

Le taux de fiabilité permet à un télédiffuseur de connaître le nombre d'heures durant lesquelles son signal est transmis sans panne. Les coûts pour atteindre un taux de fiabilité de 100 % seraient prohibitifs. Il est donc nécessaire de fixer et d'évaluer, pour chaque emplacement, un objectif de fiabilité et d'établir un programme d'entretien en conséquence.

Selon Radio-Québec, le taux de fiabilité atteint une année, pour l'ensemble du réseau, sert d'objectif pour l'année subséquente. Cependant, rien n'indique que la Société se soit interrogée sur l'impact que différents niveaux d'entretien pourraient avoir sur son taux de fiabilité et sur les ressources nécessaires pour l'atteindre, ni que des essais de différents niveaux d'entretien aient été effectués aux emplacements d'antennes.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait fixer et réévaluer périodiquement, pour chaque emplacement d'antenne, un taux de fiabilité à atteindre. Pour ce faire, elle devrait tenir compte de la densité des populations rejointes, de l'éloignement, de l'isolement et du type d'équipement utilisé.

□ Réaction de la Société

« À l'automne de chaque année, la Direction du réseau transmet à la Direction de Radio-Québec le résultat du taux d'efficacité atteint l'année précédente.

De plus, la Direction analyse les conséquences des changements apportés à la fréquence des travaux d'entretien préventifs, à titre d'exemple, la Direction a modifié à la baisse à trois reprises la fréquence de ces travaux d'entretien tout en assurant une transmission de qualité et en abaissant les coûts d'entretien. Cependant, elle n'a pas documenté les résultats de cette analyse. »

b. L'entretien et les réparations du réseau

L'entretien préventif du réseau et les mécanismes mis en place pour les réparations sont des éléments qui influent sur le nombre d'heures durant lesquelles le signal de Radio-Québec est transmis sans panne.

Radio-Québec possède un système de télésurveillance, conçu à partir d'une technologie avancée, lui permettant d'obtenir les informations dont elle a besoin sur le fonctionnement de l'équipement. Ce système décèle les pannes instantanément et, dans certains cas, en détermine la nature. Il permet d'intervenir directement sur l'équipement pour maintenir un service d'urgence à puissance réduite. Les interruptions de service et les bris d'équipement sont réparés dans des délais raisonnables. Ce système a donc un effet direct sur la fiabilité du réseau et sur le programme d'entretien préventif.

Le système de télésurveillance n'est pas exploité pleinement. Il n'est pas utilisé de façon à permettre de suivre le fonctionnement de l'équipement, à déceler les tendances et à apporter au besoin des actions correctives avant même qu'un bris ne se produise.

Le programme général d'entretien prévoit une visite de deux à cinq jours à chacun des emplacements et ce, aux trois semaines. Rien n'indique que des analyses aient été effectuées sur la nécessité des visites, leur durée et leur fréquence. Cette situation ne permet pas à Radio-Québec de s'assurer que le taux de fiabilité est atteint au meilleur coût.

■ Recommandation

— Radio-Québec devrait s'assurer que les travaux d'entretien sont planifiés et exécutés en fonction des besoins particuliers pour chaque emplacement en tenant compte, entre autres, du système de télésurveillance.

— Radio-Québec devrait considérer, par exemple, la possibilité de développer des programmes informatiques additionnels lui permettant de déceler des tendances sur le fonctionnement de l'équipement afin de prévenir les bris.

□ Réaction de la Société

« La Direction espère atteindre l'identification des besoins d'entretien de tous les sites dans les deux ou trois prochaines années.

En effet, le cumul des données provenant des rapports d'activité des techniciens et du système de télésurveillance qui est en constante évolution depuis 1982, devrait assurer les gestionnaires que la planification des travaux minimaux d'entretien est atteinte en l'an 3 après l'achèvement du réseau.

La Direction du réseau continuera d'évaluer les avantages qu'il y a à développer ses programmes informatiques afin d'exploiter davantage son système de télésurveillance. Depuis 1982, le programme de base a été modifié à plus de 10 reprises. »

c. La gestion des ressources humaines

L'affectation du personnel se fait annuellement en fonction du respect de la convention collective qui garantit 40 heures payées par semaine. Cette affectation n'est pas toujours fondée sur des besoins réels, ceux-ci n'ayant pas été identifiés.

Bien que les données soient disponibles, Radio-Québec ne fait aucune analyse de l'utilisation du personnel technique qui lui permettrait de connaître le temps consacré aux diverses activités telles que l'entretien régulier, les réparations urgentes et la surveillance maison. Par conséquent, elle n'est pas en mesure de déterminer l'effectif optimal requis à différentes périodes, par base d'entretien et pour l'ensemble du réseau, ni de déterminer si les cinq bases d'entretien actuelles sont requises.

En l'absence de telle analyse, nous avons comparé le nombre de techniciens par emplacement avec celui que nous avons obtenu auprès de deux autres télédiffuseurs. Bien que cette comparaison puisse souffrir de certaines imprécisions, les résultats nous portent à croire que le personnel technique à Radio-Québec est élevé par rapport à celui des autres télédiffuseurs.

De plus, les contrôles exercés sur les activités et le temps du personnel sont faibles. À titre d'exemple:

— Les quatre directeurs techniques sont établis en permanence à Montréal alors que la majorité du personnel technique est en régions;

— Les rapports d'activité préparés par les techniciens sont incomplets. La Direction du réseau ne peut donc suivre l'évolution des travaux d'entretien et s'assurer ainsi que tout le travail qui devait être fait a été effectivement accompli.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait s'assurer que le personnel technique est affecté en fonction de besoins définis. Elle devrait élaborer des mécanismes lui permettant d'effectuer une analyse rigoureuse de l'utilisation du personnel. Elle devrait également revoir la répartition des emplacements entre les directeurs techniques et étudier la possibilité d'assurer une supervision sur place.

□ Réaction de la Société

« Les analyses effectuées mais non cumulées ont permis à la Direction du réseau de réduire son effectif dans deux bases d'entretien en 1982-1983, même si cette réduction ne s'est pas concrétisée par une diminution de l'effectif total, compte tenu de l'ouverture d'une nouvelle base cette même année. De plus, il a été décidé d'abolir deux postes dans deux autres bases d'entretien en 1986-1987.

Il faut préciser que le fonctionnement et la répartition des bases d'entretien et des effectifs qu'elles comportaient étaient fonction de la réalisation de la phase II de l'implantation du réseau, de son entretien et du développement de la production générale.

L'analyse de la gestion des ressources humaines doit donc être effectuée en tenant compte de ce fait. De plus, l'objectif non écrit mais répété par la Société de 1980 à 1985, à savoir que Radio-Québec est une télévision qui doit offrir le même service à tous les Québécois de quelque région qu'ils soient tant en regard de la programmation scolaire le matin qu'en regard de la programmation grand public le soir, est un autre facteur à considérer. Donc, l'émetteur de Percé et l'émetteur de Montréal doivent assurer la même qualité de service à leur population respective.

En ce qui a trait à la comparaison afférente au nombre de techniciens d'autres réseaux, il faut se demander quel serait leur effectif si ces réseaux avaient le même territoire à couvrir, les mêmes objectifs et cependant seulement 17 ou 20 émetteurs de fortes puissances. Alors la comparaison serait plus facile à évaluer.

En ce qui a trait au contrôle exercé par les directeurs techniques, celui-ci est modifié et ces derniers signent maintenant les cartes de temps, car ils sont désormais plus présents auprès des équipes d'entretien, compte tenu de la fin des travaux d'implantation. »

4. La vérification interne

En juin 1981, le Conseil d'administration a approuvé une politique en matière de vérification interne. Cette politique a pour objet de fournir une évaluation indépendante des contrôles exercés par la Société sur ses activités. Cette évaluation doit aussi porter sur les aspects de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Bien que Radio-Québec ait défini clairement le mandat de vérification interne, la Société n'a pas alloué les ressources nécessaires à sa réalisation.

Cette situation prive Radio-Québec d'une aide précieuse dans l'administration de ses activités. De plus, elle l'empêche d'évaluer les mécanismes qui assurent le respect de sa réglementation et de mesurer si les ressources sont utilisées de façon optimale et si les objectifs sont atteints.

■ Recommandation

Radio-Québec devrait tout mettre en oeuvre pour que la vérification interne joue pleinement son rôle.

□ Réaction de la Société

« Le vérificateur interne devrait présenter son plan de travail et ses rapports au Comité de vérification. En ce qui a trait aux ressources et aux moyens pour réaliser les objectifs de la politique, le Comité de vérification devra préciser le rôle du vérificateur interne et l'étendue de son mandat. »

Remarques et commentaires

Société du Grand Théâtre de Québec

VIII Société du Grand Théâtre de Québec

A. Aperçu général

Le Grand Théâtre de Québec a été construit dans le cadre des projets soulignant le centenaire de la Confédération canadienne. Inauguré en janvier 1971, l'édifice appartient au gouvernement du Québec et comporte deux salles de spectacles, des salles de répétition, des salons, une galerie d'art et les locaux du Conservatoire de musique de Québec.

Administré sous forme de régie depuis sa fondation, le Grand Théâtre de Québec fut constitué en Société lors de l'adoption par le Parlement, en mars 1982, de la Loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec. Le ministre des Affaires culturelles est responsable de la Société qui est gérée par un Conseil d'administration de neuf membres nommés par le gouvernement, dont trois sur la recommandation de la Communauté urbaine de Québec. Au cours de 1984-1985, le Conseil d'administration a été en grande partie renouvelé.

La Société a pour mandat d'administrer le Grand Théâtre de Québec, ainsi que de présenter, produire et monter des spectacles. La Société vise également à offrir une programmation équilibrée et diversifiée de spectacles pouvant répondre aux différents besoins de la population locale et régionale. Cette programmation est constituée de:

— La location de salles à des institutions culturelles telles que l'Orchestre symphonique de Québec, le Théâtre du Trident Inc., le Club musical de Québec, la Corporation de l'Opéra de Québec et le Conservatoire de musique de Québec, ainsi que de la location de salles à des producteurs indépendants;

— La production de spectacles, ce qui comprend la production-maison, la coproduction et l'acquisition de spectacles.

La Direction se compose de quatre directeurs à l'emploi de la Société depuis le début de 1984-1985: le directeur de l'administration, le directeur des relations avec les producteurs, le directeur des communications et le directeur artistique qui fut nommé directeur général en mai 1985, cumulant depuis les deux fonctions. Pour l'administration générale et l'exploitation des salles et des autres locaux, la Société dispose d'un personnel de 44 employés à temps plein, 81 employés à temps partiel et quelque 20 personnes engagées par une firme spécialisée pour l'entretien ménager et la sécurité de l'immeuble.

En 1984-1985, la Société a conclu 80 contrats de location de salles de spectacles et elle a réalisé 19 productions. Au cours de cette période, les représentations au Grand Théâtre ont été réparties comme suit: 193 à la salle Louis-Fréchette, 143 à la salle Octave-Crémazie et 113 dans les salons. Ces représentations ont attiré quelque 352 000 spectateurs payants et non payants.

Pour l'exercice terminé le 31 août 1985, les dépenses d'opération se sont chiffrées à 5 195 000 $. Les revenus d'opération se sont élevés à 1 709 000 $ auxquels s'est ajoutée la subvention du ministère des Affaires culturelles de 2 956 000 $, pour un déficit net de 530 000 $ au terme de l'exercice. Au 31 août 1985, le déficit accumulé de la Société s'élevait à 945 000 $, provenant surtout des exercices 1983-1984 et 1984-1985. La Société prévoit terminer son exercice financier 1985-1986 avec un léger excédent des revenus sur les dépenses.

La Société a achevé en 1985 un plan d'immobilisations de 3 421 000 $, entrepris en 1982, pour le renouvellement de ses équipements techniques de scène. Ce projet a été financé

en mars 1986 au moyen d'une émission d'obligations dont le remboursement en capital et intérêts est garanti par une subvention du gouvernement, payable à même les crédits votés à cette fin par le Parlement.

B. Portée de la vérification

Nous avons effectué la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 août 1985 et de la conformité des opérations de la Société aux lois, règlements et directives qui la régissent.

Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Société étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. La portée de cette vérification a trait plus particulièrement à l'exercice financier 1984-1985 et, en partie, à celui de 1985-1986.

Lors de cette vérification d'optimisation des ressources, nous nous sommes inspirés des pratiques de saine gestion qui permettent d'assurer le contrôle et l'usage optimal des ressources.

Afin de mieux comprendre l'environnement dans lequel évolue la Société, nous avons rencontré des producteurs indépendants et des responsables d'institutions culturelles qui exercent leurs activités au Grand Théâtre. Nous nous sommes également rendus dans d'autres théâtres publics et un théâtre privé.

C. Résultats sommaires de notre vérification

Depuis 1984-1985, le Conseil d'administration et l'équipe de direction de la Société ont amélioré les pratiques de gestion en implantant progressivement de nouveaux procédés administratifs et en adoptant des mesures pour stabiliser la situation financière.

Toutefois, les pratiques de gestion devant assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité n'ont pas toujours été présentes dans l'ensemble de la réalisation de la mission confiée à la Société par le Parlement. En outre, la Société n'a pas instauré une structure appropriée incitant les directeurs à rendre compte de leurs activités au Conseil d'administration.

La Société n'a pas élaboré de plan de développement lui permettant de planifier adéquatement ses activités. Bien que la Direction ait élaboré certains éléments de planification, cela ne constitue pas un plan d'ensemble tenant pleinement compte de la mission de la Société et fournissant l'orientation requise aux différentes activités. À titre d'exemple, il n'existe pas de stratégie à long terme relative à la mission de la Société et à l'apport du gouvernement quant au financement des coûts du Grand Théâtre. Également, bien que la Société ait pris des dispositions dès le début de l'exercice financier 1985-1986 pour stabiliser son déficit accumulé de 945 000 $ au 31 août 1985, aucune autre mesure concrète visant à le réduire n'avait encore été adoptée en juin 1986.

La Société n'a pas respecté son obligation légale de faire rapport annuellement au ministre des Affaires culturelles sur ses activités des exercices financiers se terminant les 31 août 1982, 1983 et 1984, de sorte que l'Assemblée nationale n'a pas reçu toute l'information à laquelle elle avait droit. Toutefois, celle-ci a reçu un rapport annuel pour l'exercice financier 1984-1985.

Lors de la signature, en 1984, de la convention collective de travail des techniciens de scène, des augmentations salariales ont été accordées en prévision d'une forte augmentation de la productivité qui ne s'est pas réalisée. Des inefficiences et des coûts excessifs, occasionnés par l'application des dispositions de cette convention, contribuent à augmenter les coûts de présentation des spectacles au Grand Théâtre.

Plusieurs des travaux prévus n'ont pas été complétés au cours de la réalisation du plan d'immobilisations 1982-1985 de 3 421 000 $ pour le renouvellement et l'amélioration des équipements techniques de scène. L'acquisition des biens ne s'est pas toujours réalisée selon des procédés administratifs adéquats et n'a pas toujours été fondée sur des informations fiables: les écarts budgétaires importants n'ont généralement pas été expliqués et approuvés.

Le 2 octobre 1986, la Société a remis au vérificateur général un document intitulé « Normalisation de la situation à la Société depuis septembre 1984 ». Ce document fait état de la situation qui prévalait à la Société en septembre 1984, des mesures de redressement et leurs impacts. Le document porte sur:

— L'administration générale, la gestion financière et la gestion de l'immeuble;

— La gestion des ressources humaines;

— La programmation et les relations avec les producteurs;

— Les relations avec la communauté et l'accueil du public.

□ Réaction de la Société

« Les nombreux correctifs apportés par le Conseil d'administration et la Direction depuis 1984-1985 ont permis de redresser l'administration du Grand Théâtre de Québec et de stabiliser sa situation financière.

Dès septembre 1985, un plan de redressement financier fut convenu avec les autorités du ministère des Affaires culturelles. Ce plan comprenait une série de mesures dont: une compression des dépenses administratives, une réduction des effectifs d'encadrement, une diminution provisoire du nombre des productions-maison, une révision complète de la tarification des salles de spectacles et l'adoption d'une série de politiques de gestion.

En conséquence, alors que le déficit d'opération fut de 530 000 $ pour 1984-1985, l'exercice 1985-1986 se solde par un surplus budgétaire.

Le redressement de 1985-1986 fait place, en 1986-1987, à une démarche de consolidation et de normalisation de la situation financière à long terme. Suite à des discussions soutenues avec le ministère et les organismes centraux, un mémoire à cet effet sera bientôt déposé par la ministre des Affaires culturelles au Conseil des ministres. Les années 1987-1988 et suivantes seront consacrées au développement et à l'ouverture de nouveaux champs d'intervention.

Tous les aspects de la gestion de l'entreprise ont été revus à la satisfaction du ministère des Affaires culturelles qui estime que la Société a fait, au cours notamment de 1985-1986, tout ce qui lui était possible de faire pour corriger les problèmes constatés sans augmenter son déficit.

La situation générale est maintenant sous contrôle, ce qui permet à la Société d'envisager son avenir plus sereinement. »

D. Gestion de la Société

1. Planification des activités

Il incombe au Conseil d'administration, avec l'appui des directeurs, d'identifier et d'approuver des objectifs à court et à long terme en rapport avec la mission que le Parlement a confiée à la Société. Des objectifs précis et mesurables sont nécessaires pour une gestion ordonnée de l'ensemble des activités. Ils permettent d'orienter les décisions courantes et l'affectation des ressources, et favorisent l'évaluation des activités.

À l'égard des objectifs à court terme des principales activités de la Société, notre vérification fait ressortir les constatations suivantes:

- Pour 1984-1985, des activités d'importance telles que la production de spectacles, la location des salles de spectacles, la gestion des ressources humaines et la gestion de l'immeuble, n'ont pas généralement été dotées d'objectifs précis et mesurables;

- Pour 1985-1986, les objectifs d'équilibre budgétaire que l'on s'est fixés étaient assortis d'une compression des dépenses et d'une augmentation des revenus. De même, des objectifs ont été définis pour les productions de spectacles, mais ils ont été exprimés en termes trop généraux pour qu'il soit facile d'en évaluer le degré de réalisation. Les autres activités sont demeurées sans objectifs précis et mesurables.

La Société n'a pas élaboré d'objectifs à long terme, exception faite des plans triennaux d'immobilisations.

La Loi sur la Société prévoit l'approbation de son plan de développement par le gouvernement. Celui-ci détermine la forme et la teneur générale du plan et l'époque à laquelle il doit lui être présenté. Bien que l'on puisse retrouver certains des éléments d'un plan de développement, nous n'avons pas vu à la Société un véritable plan qui tienne compte du rôle, des objectifs à court et à long terme, des orientations et de la structure qui sont essentiels à l'accomplissement de sa mission. L'absence d'un tel document rend difficiles la coordination du développement et la gestion des activités en fonction d'objectifs compatibles avec ceux du ministère des Affaires culturelles.

Ainsi, bien que des mesures aient été prises pour stabiliser le déficit accumulé de 945 000 $ au 31 août 1985, la Société n'a adopté aucune mesure concrète en vue de le résorber. Le déficit est financé principalement par des emprunts temporaires, autorisés par le gouvernement depuis janvier 1986 seulement.

Nous n'avons pas relevé de stratégie à long terme pour les activités de production et de location des salles en rapport avec la mission de la Société, l'environnement artistique et l'apport du gouvernement au financement des frais d'exploitation du Grand Théâtre. Il en est de même pour les obligations et les responsabilités de la Société à l'égard de l'acquisition éventuelle de l'immeuble du Grand Théâtre.

En raison de l'insuffisance d'objectifs précis et mesurables, la Société n'a pu procéder à l'évaluation de la performance de ses activités.

■ Recommandation

La Société devrait établir et faire approuver par le gouvernement un plan de développement qui favorise une orientation ordonnée de ses activités artistiques en conformité avec

les exigences légales et une saine situation financière. Ce plan de développement devrait préciser, entre autres, la mission et les objectifs à court et à long terme de la Société.

□ Réaction de la Société

« Le Conseil d'administration a adopté, lors de sa séance du 24 février 1986, une série d'objectifs opérationnels à être réalisés au cours de la saison 1986-1987 ainsi qu'un document définissant les orientations générales de la Société à partir des termes de la loi 51 et de la mission qui en découle.

De plus, tous les éléments devant constituer le plan de développement de la Société sont présentement, soit déjà rédigés, soit en cours de rédaction. L'exercice 1985-1986 fut consacré au redressement et 1986-1987 sera une année de consolidation des acquis au cours de laquelle un plan de développement complet sera finalisé.

Il nous semble opportun de souligner que des mesures concrètes, en termes de réduction des dépenses et d'augmentation de certains revenus, ont permis à la Société de présenter pour 1985-1986 un budget équilibré ce qui aura permis de stabiliser le déficit à son niveau du 31 août 1985. Notons que ce déficit était en croissance depuis 1980 et que le projet de décret pour autoriser son financement au moyen d'emprunts temporaires a été déposé en mai 1985.

Concernant les obligations et les responsabilités de la Société à l'égard de l'acquisition de l'immeuble, des discussions sont actuellement en cours entre la Société et le gouvernement afin de finaliser ce dossier. Notons que l'acquisition de l'immeuble du Grand Théâtre par la Société implique pour cette dernière des charges financières importantes que son budget actuel ne lui permet pas de rencontrer. »

2. Informations soumises au Conseil d'administration et à ses comités

Les rôles, les responsabilités et l'autorité du Conseil d'administration et de ses comités doivent être clairement définis. Il importe que le Conseil et ses comités reçoivent régulièrement une information fiable et complète. Il leur faut également exiger de la Direction qu'elle mette en place des procédés devant assurer que les ressources soient gérées conformément aux objectifs établis.

Les procédés en vigueur à la Société n'ont pas toujours permis au Conseil d'administration et à ses comités d'obtenir toute l'information nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation des activités. À titre d'exemple:

- Même si les activités de production ont toujours été déficitaires, leur budget pour 1984-1985 prévoyait l'autofinancement. Toutefois, le budget ne contenait aucune information à l'appui des revenus qui auraient permis d'atteindre l'équilibre budgétaire prévu. Les productions ont subi une perte de plus de 400 000 $ au terme de l'exercice;

- Le Conseil d'administration n'a pas régulièrement reçu une information complète sur les estimations de revenus et de dépenses, ni sur les écarts importants entre les prévisions budgétaires et les résultats de chacune des locations de salles et de chacune des productions de spectacles;

- Certains contrats relatifs aux activités de location et de production furent entérinés par le Comité exécutif plus de six mois après la date de leur signature ou encore après la date de présentation du spectacle;

- Le Conseil d'administration n'était pas informé suffisamment des principales conséquences de l'acquisition éventuelle de l'immeuble qui abrite le Grand Théâtre de Québec et le Conservatoire de musique.

- Durant la période de réalisation du plan d'immobilisations 1982-1985, le Conseil d'administration n'a pas reçu de rapports à intervalles réguliers sur la réalisation des travaux suivant le plan autorisé. De même, plusieurs modifications ont été apportées aux orientations sans l'approbation préalable du Conseil.

D'une part, l'insuffisance de l'information soumise au Conseil d'administration est attribuable à plusieurs changements à la Direction générale au cours des dernières années et à un manque de procédés administratifs adéquats. D'autre part, les règlements sur la régie interne et les fonctions exercées par le Comité exécutif remontent à 1970 et ne conviennent plus aux besoins de la Société.

■ Recommandation

Le Conseil d'administration devrait exiger la mise à jour des règlements sur la régie interne de la Société, ainsi que la définition et la mise en place d'un système de comptes rendus adéquats lui permettant d'obtenir toute l'information nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation des activités.

□ Réaction de la Société

« La Société a entrepris de refaire complètement ses règlements sur la régie interne ainsi que ses règlements concernant les limites d'autorité et les délégations de pouvoirs. Cette révision des règlements fait partie des objectifs prioritaires adoptés par le Conseil d'administration lors de sa réunion du 24 février 1986.

Cette mise à jour des règlements de la Société est presque terminée. Ces règlements seront déposés au Conseil d'administration au cours des prochains mois. De nouveaux mécanismes ont été instaurés en 1985-1986 pour assurer une meilleure information au Conseil d'administration.

Concernant le plan d'immobilisations 1982-1985, il est vrai d'affirmer qu'il n'y a pas eu de rapports déposés au Conseil d'administration à intervalles réguliers sur la réalisation des travaux jusqu'au début de l'exercice 1984-1985. Toutefois, de tels rapports ont été déposés à intervalles réguliers depuis cette date même si les procès-verbaux du Conseil d'administration n'en font pas spécifiquement mention. »

3. Obligation pour la Société de rendre compte de ses activités devant l'Assemblée nationale

La Société doit, dans les trois mois suivant la fin de son exercice financier, faire parvenir au ministre des Affaires culturelles ses états financiers ainsi qu'un rapport de ses activités, lesquels doivent être déposés devant l'Assemblée nationale par le ministre. Depuis l'adoption le 31 mars 1982 de la Loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec, l'Assemblée nationale n'a pas reçu toute l'information à laquelle elle avait droit. En effet, depuis cette date, la Société n'a transmis au ministre des Affaires culturelles un rapport annuel de ses activités que pour l'exercice financier 1984-1985. Ce rapport fut déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre en juin 1986.

■ **Recommandation**

La Société devrait rendre compte annuellement de ses activités devant l'Assemblée nationale.

□ **Réaction de la Société**

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Nous ne pouvons que déplorer que cela n'ait été fait pour les exercices précédents. Un rapport annuel fut déposé pour 1984-1985 et celui de 1985-1986 sera déposé sous peu. »

E. Opérations

1. Frais d'exploitation du Grand Théâtre

Les revenus du Grand Théâtre proviennent en majeure partie d'une subvention du gouvernement du Québec. Le solde des revenus est tiré des activités de location de salles, de productions et d'une compensation financière du ministère des Affaires culturelles pour les frais du Conservatoire de musique.

Les frais d'exploitation sont constitués en grande partie de salaires et de taxes foncières. Ces frais ne comprennent pas de dépenses pour le loyer de la bâtisse, l'amortissement de l'équipement technique de scène et certaines réparations majeures; ces dépenses sont absorbées par le gouvernement du Québec.

Le tableau ci-après présente les données financières sommaires du Grand Théâtre de Québec pour les exercices 1984-1985 et 1985-1986, ainsi que le coût moyen par spectateur d'après les admissions payantes et non payantes enregistrées au cours de ces mêmes exercices.

	1984-1985		1985-1986*	
	Total	Moyenne par spectateur	Total	Moyenne par spectateur
	(milliers de $)	$	(milliers de $)	$
Frais d'exploitation	**5 195**	**14,76**	**4 092**	**13,57**
Sources de financement				
Subvention du gouvernement	2 956	8,40	2 687	8,91
Activités de la Société	1 709	4,86	1 420	4,71
	4 665	**13,26**	**4 107**	**13,62**
Excédent (déficit) de l'exercice	**(530)**	**(1,50)**	**15**	**0,05**

* Données non vérifiées.

a. Exploitation des salles de spectacles

Une saine gestion financière nécessite une connaissance des frais reliés aux activités de la Société. Elle exige également une politique d'établissement des frais d'exploitation des salles de spectacles pour fixer la tarification en fonction des frais non subventionnés par le gouvernement. Au cours des dernières années, les tarifs de location pratiqués par la Société n'étaient pas régis par une telle politique.

À partir des états financiers de l'exercice terminé le 31 août 1985, nous avons établi par représentation les frais d'exploitation des deux salles de spectacles. Ces frais s'élèvent à 3 770 $ pour la salle Louis-Fréchette et à 1 880 $ pour la salle Octave-Crémazie.

Le loyer imputé aux productions de la Société ou réclamé à certaines institutions culturelles était nettement inférieur aux frais d'exploitation. En effet, le loyer réclamé était de 1 600 $ pour la salle Louis-Fréchette et il était de 550 $ pour la salle Octave-Crémazie. Par ailleurs, les revenus de location des salles en provenance des producteurs indépendants ont généralement couvert les frais d'exploitation.

En ne recouvrant pas tous les frais des salles, on a consenti des subventions indirectes à certaines institutions culturelles tout en sous-évaluant le déficit réel des productions.

Au début de 1986, la Société s'est dotée d'une politique de location qui prévoit la détermination d'un coût de loyer visant à recouvrer les frais d'exploitation nets après subvention. Toutefois, nous ne pouvons évaluer les répercussions de cette politique puisque ses effets se feront surtout sentir à partir de l'exercice 1986-1987.

■ Recommandation

La Société devrait s'assurer que les frais d'exploitation des salles soient connus, communiqués et considérés avant de décider des tarifs de location.

□ Réaction de la Société

« La nouvelle politique de location des salles est tout à fait conforme au sens de cette recommandation. En adoptant cette nouvelle politique au début de 1986, la Société s'est assurée d'une part, de rétablir l'équité dans les conditions de location de salles consenties aux producteurs privés et aux institutions culturelles et, d'autre part, de récupérer la portion non subventionnée des coûts de diffusion de ces spectacles. »

b. Coût de la main-d'oeuvre technique de scène

Les salaires des techniciens de scène sont facturés directement aux locataires ou inclus dans le coût d'une production ou encore imputés aux coûts d'entretien de la Société.

Lors du renouvellement de la convention collective en 1984, la Société a consenti, avec l'autorisation du gouvernement, des augmentations salariales de 10% forfaitaire pour 1983-1984, de 12,56% en moyenne pour 1984-1985 et de 5% pour 1985-1986. Ces augmentations tenaient compte du fait que la nouvelle convention prévoyait une forte augmentation de la productivité variant entre 19 et 25%, qui se traduirait par des économies de coût de main-d'oeuvre par rapport à la convention échue.

Des hypothèses utilisées lors de la négociation de la convention pour soutenir l'augmentation de la productivité ne se sont pas réalisées et l'application pratique de la convention n'a pas permis de faire toutes les économies prévues.

En outre, l'application de cette convention collective fait ressortir des inefficiences et des coûts excessifs:

— La semaine de travail régulière des techniciens de scène ne comprend pas le samedi après 17 h ni le dimanche, alors qu'un bon nombre de spectacles ont lieu en fin de semaine. Le samedi après 17 h, les heures effectuées sont majorées de 50 %, tandis que le dimanche, elles sont majorées de 100 %. De plus, un minimum de cinq heures (deux heures et demie pour certaines productions) doit être payé même si la durée du spectacle s'avère constamment moindre que ce minimum. Pour les spectacles dont les dossiers ont été examinés, les heures de présence des techniciens ont été augmentées en moyenne de plus de 40 % pour tenir compte de ces conditions de travail;

— Pendant la période du montage, il arrive qu'il y a un surplus de techniciens de scène par rapport aux besoins réels. En effet, la convention stipule que le nombre de techniciens initialement affectés ne peut diminuer durant la durée d'un montage de scène, même si les besoins peuvent diminuer progressivement au cours de l'avancement des travaux;

— La convention collective impose une équipe minimale de techniciens même si le locataire utilise les siens, de sorte que le locataire se voit obligé d'assumer des coûts de main-d'oeuvre importants et souvent improductifs;

— Le cloisonnement des fonctions des techniciens de scène, prévu à la convention, cause occasionnellement une sous-utilisation d'effectifs au cours du déroulement d'un spectacle.

Les coûts excessifs d'application de la convention collective contribuent à augmenter les coûts de présentation d'un spectacle au Grand Théâtre. À titre d'exemple:

— Nous avons relevé un cas où les techniciens de scène furent présents pendant 241 1/2 heures alors que la Société leur a payé 575 heures; pour une journée de travail, dans le cas de certains techniciens, 41 heures ont été payées pour 17 1/2 heures de présence;

— Pour une représentation durant la semaine, 268 heures ont été payées à des techniciens de scène alors qu'ils furent présents pendant seulement 148 heures.

■ Recommandation

La Société devrait prendre les mesures pour réduire le plus possible les inefficiences coûteuses résultant de l'application des dispositions de la convention collective.

□ Réaction de la Société

« Ces inefficiences résultent de la convention collective elle-même, et non pas de la manière dont elle est appliquée.

Cette convention est par ailleurs expirée depuis le 30 août 1986 et la négociation est en cours. »

2. Production de spectacles

Le terme « production » comprend tous les spectacles qui ne sont pas des locations, comme une production-maison, une coproduction ou l'achat d'un spectacle déjà existant. La Société prend alors un risque financier, seule ou avec un partenaire, pour présenter le spectacle.

La Société, visant l'équilibre budgétaire en 1985-1986, a décidé de réduire de façon importante le nombre de ses productions. Seulement deux productions ont atteint le seuil de la rentabilité au cours des deux derniers exercices. D'autres productions ont vu leur coût de main-d'oeuvre technique de scène s'avérer supérieur aux recettes perçues par la Société.

À l'exception du théâtre de marionnettes, la Société n'a pas monté de spectacles. Elle a plutôt concentré ses efforts sur l'acquisition de spectacles, seule ou avec des partenaires.

Au cours des deux derniers exercices, les productions se sont réparties comme suit:

Nature des productions	1984-1985	1985-1986
Productions-maison	1	1
Coproductions	7	1
Achat de spectacles	11	6
	19	**8**

Résultats financiers	$	$ (données non vérifiées)
Revenus	480 897	128 280
Dépenses	882 565	238 365
Déficit	**401 668**	**110 085**

□ Réaction de la Société

« Le déficit des productions s'explique principalement par le fait que la Société veut atteindre par sa production-maison l'équilibre de la programmation. Aussi est-elle appelée à intervenir le plus souvent dans la production de spectacles que des producteurs privés n'ont pas jugé bon de produire eux-mêmes parce qu'ils étaient, par définition, non rentables et de ce fait pas intéressants pour un producteur privé. Au nom de l'équilibre de la programmation, la Société prend alors le relais pour assurer la présentation de ces spectacles à la population qu'elle dessert. Sans cette intervention de la Société, ces spectacles ne seraient pas présentés et la population s'en verrait automatiquement privée. Le budget de la Société prévoit par ailleurs un poste de dépenses affecté spécifiquement à cette fin et établi en fonction des priorités fixées annuellement par le Conseil d'administration. »

a. Planification des productions

En 1984-1985, les activités de production de spectacles n'ont pas été planifiées en fonction d'un plan de programmation annuel approuvé par le Conseil d'administration. Les activités

de production ne s'appuyaient que sur un budget annuel qui était loin d'être réaliste, compte tenu des résultats passés.

Pour 1985-1986, l'on a présenté au Conseil d'administration un plan de programmation décrivant les objectifs, les principes directeurs et les choix de programmation. Toutefois, ces objectifs sont difficilement mesurables, de sorte que la performance des productions ne peut être évaluée adéquatement. D'ailleurs, nous n'avons pas trouvé trace de mécanismes prévoyant une telle évaluation.

■ Recommandation

Le Conseil d'administration devrait exiger un plan annuel de programmation comprenant des objectifs mesurables et permettant d'évaluer la performance des activités de production, et exiger qu'une telle évaluation s'effectue régulièrement à l'aide de mécanismes appropriés.

□ Réaction de la Société

« La politique de production, adoptée par le Conseil d'administration le 17 juin 1986, donne suite précisément aux termes de cette recommandation avec laquelle nous sommes d'accord. À partir des orientations retenues par la Société, cette politique détermine les principes directeurs et les objectifs de la production, détermine également les modes de production retenus, prévoit l'établissement d'un plan annuel de programmation ainsi que d'un budget de production et s'assure de l'évaluation systématique des productions qui doit porter sur la qualité, la quantité de spectacles, l'assistance aux spectacles, le respect du plan de programmation et le respect du budget. Enfin, la politique précise le rôle et la responsabilité du directeur artistique dans l'élaboration et le contrôle des productions. »

b. Rôles et responsabilités

L'autorité et la responsabilité pour la planification, le contrôle et le compte rendu des activités de production de la Société ne sont pas clairement définies. Les contrats d'engagement des directeurs concernés ne font pas mention de ces aspects.

Notre examen de dossiers relatifs aux activités de production a révélé les faits suivants:

— La majorité des budgets de chaque production n'a pas fait l'objet d'autorisation écrite;

— Les écarts budgétaires importants de chaque production n'ont pas fait l'objet de rapports écrits et le Conseil d'administration n'en a pas été informé;

— La performance des directeurs dans la gestion des productions n'a pas été évaluée ni demandée par le Conseil.

La Société peut difficilement améliorer sa gestion des productions si elle ne bénéficie pas d'une information complète sur celles qui ont été réalisées.

■ Recommandation

La Société devrait s'assurer que l'autorité et la responsabilité pour la planification, le contrôle et le compte rendu des activités de production soient clairement définies, de sorte que des informations complètes, précises et fiables soient disponibles en temps opportun.

□ **Réaction de la Société**

« Le budget global des productions fait l'objet d'une autorisation formelle, lorsque le Conseil d'administration approuve le budget annuel qui prévoit globalement les productions.

Malgré que pour chaque production, le Conseil d'administration n'ait pas toujours été informé des écarts budgétaires importants, celui-ci est d'autre part informé régulièrement de l'évolution des revenus et dépenses de chaque production lors de la présentation au Conseil des états financiers mensuels de la Société.

La Société entend donner suite à la recommandation par les quatre mesures suivantes:

— *La politique de production (1986-06-17) prévoit les champs d'autorité et les modes d'évaluation;*

— *Parmi les objectifs retenus par le Conseil d'administration pour 1986-1987, se trouve l'adoption de procédures précises d'évaluation du rendement du personnel;*

— *Le Conseil d'administration a également résolu de réviser annuellement le plan d'organisation de la Société en fonction des besoins et des orientations;*

— *La Société procède à une révision de ses règlements de gestion et à l'élaboration d'un règlement concernant la délégation des pouvoirs et les limites d'autorité. »*

c. Achat de productions ou de coproductions

Les ententes sur la présentation de spectacles par la Société dont elle assume, seule ou avec le producteur, le risque financier, sont généralement négociées et signées par le directeur général, à titre de directeur artistique.

Il n'y a pas de politique précisant les engagements qui doivent être inclus dans les ententes avec le producteur, la Société utilisant généralement les contrats préparés par celui-ci. Ainsi, certaines ententes intervenues entre la Société et des producteurs ne précisaient pas les engagements de chacune des parties, notamment pour:

— L'exclusivité du spectacle et de l'artiste dans la région de Québec pour une période précédant et suivant la présentation du spectacle au Grand Théâtre;

— Le cachet à être versé;

— L'assurance d'une présentation adéquate et professionnelle du spectacle;

— La responsabilité en cas de dommages causés aux biens du producteur;

— La responsabilité patronale.

L'absence d'une politique spécifiant les engagements de base requis par la Société risque de provoquer des conflits et même des pertes financières pour la Société.

■ **Recommandation**

La Société devrait élaborer une politique spécifiant les engagements à inclure dans chaque entente et mettre en place des procédés administratifs pour assurer que toutes les ententes intervenues soient complètes et conformes aux besoins de la Société.

□ **Réaction de la Société**

« La politique de production adoptée le 17 juin 1986 souscrit aux termes de cette recommandation à laquelle nous entendons donner suite. Cette politique prévoit les engagements minimaux requis par la Société lorsqu'elle présente un spectacle. Elle permettra d'éliminer des conflits et des pertes financières pour la Société.

La Société utilise les contrats préparés par le producteur, mais seulement après avoir pris soin de les négocier et de les réviser attentivement pour s'assurer qu'ils contiennent les clauses protégeant adéquatement la Société. »

3. Location des salles de spectacles

Les locations de salles ont produit des revenus de 467 000 $ en 1984-1985 et elles constituent l'élément le plus important de la diffusion des spectacles. Ainsi en 1984-1985, 85 % des représentations tenues dans les salles Louis-Fréchette et Octave-Crémazie proviennent de locations à des producteurs privés et à des institutions culturelles.

Jusqu'à ce que le Conseil d'administration de la Société adopte un contrat-type et une politique de location de salles au début de 1986 pour rétablir l'uniformité, les conditions contractuelles ont varié sensiblement d'un locataire à l'autre. Par exemple:

— Les pourcentages retenus sur le produit net de la vente des billets de même que les exigences concernant les dépôts à la signature des contrats n'ont pas été uniformes;

— Des locataires ont pu présenter des spectacles, en 1985-1986, en l'absence de contrats dûment signés;

— D'autres locataires ont bénéficié de clauses spéciales concernant le coût du loyer et de la main-d'oeuvre, ou encore d'avances sur le produit de la vente de leurs billets.

En l'absence d'une politique de location avant 1986, nous n'avons pu établir si les conditions contractuelles consenties respectaient les orientations du Conseil d'administration.

De même, la mise en vente des billets d'un spectacle s'effectue souvent sans que la Société possède un contrat de location dûment signé avec le locataire. Cette situation est attribuable au manque de procédés administratifs pour autoriser l'émission des billets seulement après la signature d'un contrat ou après l'obtention de toute autre garantie. Il pourrait s'avérer difficile pour la Société de récupérer tous ses frais advenant l'annulation d'un spectacle ne comportant pas de telles ententes.

De plus, la Société ne prépare pas à l'intention du locataire une estimation écrite de l'ensemble des frais qu'il aura à assumer. Ces informations sont généralement fournies verbalement, sans indications au dossier du locataire. L'absence d'une telle estimation écrite permet difficilement d'expliquer par la suite au locataire les écarts qui peuvent survenir entre les coûts facturés et ceux qu'on avait préalablement estimés.

■ **Recommandation**

Des procédés administratifs devraient assurer que les activités de location s'effectuent dans le respect des politiques approuvées par le Conseil d'administration, que des estimations écrites des coûts soient fournies aux locataires et que la mise en vente des billets s'effectue seulement après l'obtention d'un contrat dûment signé.

□ **Réaction de la Société**

« Sauf dans le cas de certaines institutions résidentes reconnues et subventionnées par le gouvernement et avec lesquelles des discussions se poursuivent, les billets ne sont plus mis en vente avant qu'un contrat ne soit signé.

D'autre part, il faut signaler que, lorsque la Société met des billets en vente pour un spectacle, les fonds provenant de la vente de ces billets de spectacles sont détenus par la Société en fidéicommis en vue d'assurer le juste remboursement des billets aux spectateurs en cas d'annulation. Par ailleurs, la Société n'a eu à encourir aucune perte résultant de la signature tardive d'un contrat.

Dans la mesure où le producteur définit à la Société ses besoins précis à l'avance, la Société pourra fournir à ce dernier une estimation écrite des coûts de technique. Lorsque possible, la Société fournira de telles estimations. »

F. Équipements et immeuble

1. Équipements de scène

Le gouvernement du Québec a autorisé la Société à réaliser de 1982 à 1985 un plan d'immobilisations de 3 421 000 $ pour le renouvellement et l'amélioration de ses équipements techniques de scène ainsi que pour des travaux connexes aux infrastructures et aménagements.

En septembre 1985, le Conseil d'administration de la Société a approuvé pour la période de 1985 à 1988 un autre plan d'immobilisations de 8 086 000 $ pour des équipements scéniques et pour des travaux à l'immeuble et au terrain. Ce plan, soumis au ministère des Affaires culturelles, n'était pas encore approuvé par le gouvernement en juin 1986.

De 1982 à 1988, le Conseil d'administration de la Société aura donc approuvé pour 11 507 000 $ de projets en immobilisations, dont plus de 8 300 000 $ pour le renouvellement et l'amélioration des équipements de scène.

Réalisation du plan d'immobilisations 1982-1985

Le plan d'immobilisations 1982-1985 pour le renouvellement et l'amélioration des équipements techniques de scène montrait, au 31 mars 1986, les résultats suivants:

Nature des travaux	Budget révisé		Coûts réels	
	$	%	$	%
Scène et ses équipements	644 585	19	374 131	11
Éclairage	996 500	29	1 054 336	31
Sonorisation	364 000	11	795 261	23
Projection	273 500	8	182 862	5
Autres travaux	1 142 750	33	1 013 696	30
	3 421 335	**100**	**3 420 286**	**100**

Le coût de certains travaux ayant largement excédé les prévisions, plusieurs autres travaux prévus à l'échéancier n'ont pu être exécutés. Ainsi, un rapport budgétaire de la Société indique un montant prévu de 125 000 $ et des coûts réels de 705 000 $ à la rubrique « Achat et installation de gradateurs salle Octave-Crémazie ». Également, l'acquisition de systèmes de sonorisation pour les salles Louis-Fréchette et Octave-Crémazie, estimée à 80 000 $ à l'intérieur du budget sonorisation, a coûté 589 000 $.

Les écarts budgétaires relevés sont attribuables en grande partie à un manque de rigueur administrative. Entre autres:

— Les besoins et les exigences d'équipements n'ont pas été suffisamment définis ni entièrement approuvés par la Société;

— Avant août 1984, il n'y a pas eu de suivi budgétaire détaillé. Après cette date, le suivi exercé était insuffisant. Par exemple, les rapports budgétaires ne tenaient pas compte des modifications de près de 1 M$ autorisées par le gouvernement;

— Les modifications apportées aux travaux des installations sonores n'ont pas été approuvées au préalable par le Conseil. À ce propos, un contrat de 194 000 $ pour la fourniture et l'installation de deux consoles de son pour les salles de spectacles Louis-Fréchette et Octave-Crémazie a été signé, en juillet 1984, sans avoir fait l'objet d'un appel d'offres et sans l'autorisation préalable du Conseil d'administration. En janvier 1985, des démarches pour résilier ce contrat ont été entreprises puisque, de l'avis du Comité exécutif, ce contrat « semble avoir été signé dans des circonstances un peu confuses et peut-être pas avec l'expertise nécessaire ». Les tentatives de résiliation du contrat se sont toutefois avérées vaines.

L'acquisition des équipements de scène n'a pas toujours été effectuée selon des procédés administratifs qui favorisaient une gestion optimale des ressources. Ainsi, nous avons constaté ce qui suit:

— Lorsque le Conseil d'administration de la Société a approuvé en février 1985 une première politique d'achat de biens et de services, plus de 2 M$ du plan de 3 421 000 $ avaient déjà été dépensés;

— L'obligation de rendre compte de la gestion du plan d'immobilisations n'a pas été définie ni expliquée clairement aux personnes qui se sont succédé dans la responsabilité de sa réalisation. Ainsi, l'information nécessaire à la prise de décision n'a pas toujours été disponible, diffusée et documentée de façon adéquate;

— L'imputation du coût de la main-d'oeuvre du personnel technique de scène de la Société ne s'est pas toujours faite de façon appropriée. Ainsi, il n'a pas été possible dans tous les cas de connaître de façon précise et détaillée à quels travaux cette main-d'oeuvre avait été affectée.

Après épuisement du budget du plan d'immobilisations 1982-1985, la réalisation de plusieurs travaux a dû être reportée au prochain plan d'immobilisations 1985-1988, dans l'attente de l'approbation par le gouvernement. À titre d'exemple, la console de son de la salle Louis-Fréchette n'est pas complètement opérationnelle et de nouveaux haut-parleurs acquis en août 1985 ne servaient pas encore en juin 1986. De plus, selon un rapport d'expertise, certains équipements installés de façon temporaire risquent d'être endommagés si l'installation définitive est retardée.

■ Recommandation

Le Conseil d'administration ne devrait pas approuver de plan d'immobilisations à moins que les besoins et les exigences n'en soient clairement définis.

La Direction devrait élaborer des procédés administratifs en vue d'assurer la disponibilité d'une information fiable et complète pour la gestion des projets d'immobilisations.

La Direction devrait également s'assurer que toutes les acquisitions importantes soient faites en ayant recours à toute l'expertise nécessaire et en conformité avec sa politique d'achat.

□ Réaction de la Société

« Lorsque la nouvelle administration de la Société a pris connaissance du dossier et a constaté les déficiences au niveau de sa planification et de son contrôle, elle a pris toutes les mesures raisonnables possibles pour en reprendre le contrôle. À ce moment, plus des 2/3 du budget était déjà dépensé et le reste du budget était à toute fin pratique engagé. Aussi, pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise lors de l'exécution du nouveau plan d'immobilisations (1985-1988), la Société et le ministère des Affaires culturelles ont confié à une firme d'ingénieurs-conseils le soin d'évaluer précisément les demandes de la Société pour nous assurer de la conformité du plan proposé avec les besoins réels de la Société.

De plus, la Direction s'assurera de posséder et de transmettre à qui de droit toute l'information relative à l'exécution des projets d'immobilisations futurs. »

2. Immeuble

Depuis sa fondation, les réparations majeures à l'immeuble où s'exercent les activités du Grand Théâtre et du Conservatoire de musique ont été assumées par le gouvernement du Québec. L'exécution des travaux a été confiée principalement au ministère des Travaux publics et Approvisionnement jusqu'en 1984 et par la suite à la Société immobilière du Québec (SIQ). La Société du Grand Théâtre de Québec rend compte des coûts qu'elle assume pour l'immeuble du Grand Théâtre sans égard aux coûts absorbés par les autres intervenants.

En janvier 1985, le gouvernement autorisait la Société à acquérir l'immeuble pour un dollar et dégageait la SIQ de la responsabilité des réparations et des améliorations majeures après la signature de l'acte de vente. En juin 1986, la Société n'était pas propriétaire de l'immeuble, la procédure d'acquisition n'étant pas encore complétée.

Cette transaction n'étant pas conclue, les travaux de réparations majeures et la responsabilité administrative de l'immeuble ne peuvent pas toujours être assurés convenablement, comme le démontrent les faits suivants:

— En mars 1985, des travaux de réparation évalués à quelque 650 000 $ ont été demandés par la Société, certains devant être exécutés à court terme. En juin 1986, ils n'avaient pas encore été effectués. Les retards à exécuter certains travaux peuvent affecter la sécurité et engendrer des coûts additionnels. Il convient de souligner qu'une partie de ces travaux avait été recommandée par le ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur à la suite d'une inspection de l'immeuble en janvier 1985;

— En 1985, une hausse de 105 000 $ des taxes d'affaires de la Société, par suite d'une réévaluation de l'immeuble, a été contestée sans avoir fait appel à toute l'expertise nécessaire.

■ Recommandation

En attendant la conclusion de la transaction relative à la propriété de l'immeuble, des mesures devraient être prises afin que soient effectuées les réparations majeures à l'immeuble occupé par le Grand Théâtre et le Conservatoire de musique et que la responsabilité administrative de l'immeuble soit déterminée clairement.

Également, le rapport annuel de la Société à l'Assemblée nationale devrait faire mention de tous les frais d'exploitation de l'immeuble, y compris ceux des autres intervenants, afin de permettre une meilleure appréciation des activités de la Société.

□ Réaction de la Société

« En juin 1986, la Société n'était pas propriétaire de l'immeuble, les procédures d'acquisition n'étant pas encore complétées parce que la Société n'avait pas encore obtenu du gouvernement les garanties suffisantes lui assurant que les crédits budgétaires nécessités par l'entretien de l'immeuble lui seraient accordés.

Pratiquant une politique dite de bon père de famille, la Société doit actuellement assumer seule et à même ses budgets de fonctionnement les entretiens courants nécessités à l'immeuble. Cette situation ne lui permet toutefois pas d'entreprendre les différents travaux préventifs requis par l'immeuble.

Toutefois, en juin 1986, la Société s'est vu octroyer un budget d'immobilisations de 483 000 $ par le gouvernement pour effectuer différents travaux requis par la sécurité et l'entretien préventif de l'immeuble. »

Troisième partie

Rapport d'activité du vérificateur général

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

L'année 1985-1986 a été marquée par l'adoption de la Loi sur le vérificateur général par l'Assemblée nationale. En effet, l'année financière sur laquelle porte le présent Rapport était déjà entamée lorsque, le 20 juin 1985, le législateur a décidé d'élargir le mandat traditionnel du vérificateur général en y ajoutant la vérification d'optimisation des ressources.

La Loi sur le vérificateur général reconduit un certain nombre de responsabilités déjà confiées au vérificateur général dans le cadre de la Loi sur l'administration financière. À cet égard, les devoirs et responsabilités du vérificateur général sont demeurés les mêmes. Toutefois, la nouvelle loi élargit la portée de la vérification pour y inclure, là où les liens d'imputabilité doivent être plus présents, celle d'optimisation des ressources. Elle accorde au vérificateur général une autonomie accrue dans l'exercice de ses fonctions et étend son champ de compétence à l'ensemble des fonds et autres biens publics. Le vérificateur général a donc préparé au cours de l'année un document plus élaboré sur ses devoirs et responsabilités en fonction de cette loi.

La sanction de la nouvelle loi a incité le vérificateur général à entreprendre sans délai la planification et l'organisation du travail nécessaires à la réalisation de la nouvelle mission élargie de vérification qui lui a été confiée. Il a arrêté des orientations et une stratégie pour introduire graduellement la vérification intégrée dans ses activités. À cet égard, le vérificateur général a entrepris, au cours de l'année, plusieurs missions de vérification d'optimisation des ressources et poursuivi la réalisation d'études d'envergure gouvernementale.

Cette année a également été caractérisée par la mise en place d'une nouvelle approche de vérification des états financiers du gouvernement et par l'implantation de la méthodologie de vérification des systèmes informatisés.

Enfin, le vérificateur général a élaboré un Code de déontologie à l'intention des membres de son organisation afin de favoriser et d'assurer le maintien d'un comportement professionnel compatible avec son mandat.

1. Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général

Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), reproduite à l'Annexe I de ce Rapport.

Il est le vérificateur des fonds et autres biens publics visés par cette loi (articles 2, 22).

Ses devoirs et responsabilités peuvent se résumer ainsi:

— Le vérificateur général vérifie les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement (articles 23, 25, 26, 27, 28). Ses travaux comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger les biens. Dans tous les cas, sauf dans celui des entreprises du gouvernement, le vérificateur général peut procéder à la vérification d'optimisation des ressources. Il peut, dans le cas des

entreprises du gouvernement et après entente avec le Conseil d'administration, vérifier les systèmes et procédés propres à assurer un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité;

— Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément à la loi constitutive ou à la loi qui régit l'organisme ou l'entreprise (article 24). Dans ces cas, le vérificateur général exerce cependant un droit de regard (articles 32, 33) et peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires (article 34);

— Le vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement (article 30);

— Le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor, sur toute matière qui est de sa compétence, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales (article 36);

— Le vérificateur général émet un rapport sur les états financiers des entités qu'il vérifie (articles 38, 39, 40);

— Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il signale tout sujet ou cas qui découle de ses travaux de vérification ou de l'exercice de son droit de regard, et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale (articles 41, 42, 43.1°);

— Le vérificateur général peut également commenter dans son Rapport annuel la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de l'Assemblée nationale (article 43.2°).

La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport notamment sur les résultats de ses vérifications et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du gouvernement, de ses organismes ou entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires pour effectuer des travaux de contrôle ou d'évaluation qui doivent normalement être exécutés par ceux-ci. Lorsqu'il communique ses constatations de vérification aux gestionnaires concernés, le vérificateur général peut cependant faire des recommandations sur les correctifs à apporter (article 35).

D'autre part, son programme de travail ne sera pas spécifiquement conçu en vue de la découverte de la fraude, et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle les détournements de fonds ou autres irrégularités mineures ou isolées. Cependant, ce programme est dressé normalement de façon à découvrir l'existence de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est.

Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités sont reproduits à l'Annexe II.

2. La structure organisationnelle

Une structure organisationnelle souple et fonctionnelle est un élément essentiel à l'atteinte des objectifs de toute organisation. Le vérificateur général s'est doté d'une structure pouvant répondre à ses besoins. En plus des lignes hiérarchiques démontrées à l'organigramme apparaissant à la page 235, le fonctionnement de l'organisation se fonde sur des modes

de comportement interactif. Des liens fonctionnels existent entre les diverses directions, ce qui oblige les gestionnaires à s'ajuster mutuellement et d'une façon continue dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour s'acquitter de ses devoirs et responsabilités, le vérificateur général dispose de trois directions générales relevant chacune d'un vérificateur général adjoint, soit:

— La Direction générale de la planification et des services professionnels;

— La Direction générale des opérations de vérification;

— La Direction générale des comptes publics et des entreprises d'État.

La Direction générale de la planification et des services professionnels, en collaboration avec les autres directions générales, élabore le plan quinquennal des interventions à effectuer et le maintient à jour. Dans le cadre du mandat élargi, elle exécute certaines vérifications intégrées, plus particulièrement de fonctions ou d'activités que l'on retrouve à l'étendue du gouvernement. Elle est également responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre de normes et pratiques professionnelles en vérification et elle assure le soutien professionnel et informatique aux directions opérationnelles. Cette Direction générale comprend:

— Une Direction principale des études d'envergure gouvernementale et de la pratique professionnelle;

— Deux directions de vérification;

— Une Direction du soutien professionnel;

— Une Direction des normes et de l'inspection professionnelle;

— Une Direction de l'informatique.

La Direction générale des opérations de vérification assume l'exécution des différentes activités prévues au plan des opérations, y compris les mandats de vérification intégrée, et est responsable de la planification opérationnelle. Elle comprend:

— Deux directions principales de la vérification des missions gouvernementales;

— Neuf directions de vérification.

La Direction générale des comptes publics et des entreprises d'État fournit un soutien technique à l'ensemble de l'organisation à l'égard des Comptes publics et des états financiers des fonds, organismes et entreprises du gouvernement, et participe à certaines opérations de vérification, notamment en vérification intégrée. Elle comprend:

À Québec:

— Une Direction de vérification des comptes publics;

— Deux directions de vérification.

À Montréal:

— Une Direction régionale;

— Trois directions de vérification.

Pour assurer les services de soutien à l'ensemble de son organisation, le vérificateur général dispose également:

— D'une direction de l'administration, responsable des services financiers, des services auxiliaires et des activités reliées à la gestion du personnel;

— D'une Direction du Cabinet et des communications.

3. La planification des activités de vérification

La planification de la vérification tient compte de la nature des mandats de vérification et des types de travaux qu'ils requièrent. L'attestation des données financières est une activité qui nécessite des travaux annuels de vérification. Elle est donc incluse d'une manière systématique à l'intérieur de la planification annuelle des activités du vérificateur général.

L'ensemble des autres responsabilités de vérification confiées au vérificateur général sont regroupées dans un plan quinquennal de vérification et les travaux nécessaires à leur réalisation sont répartis dans des plans annuels de travail.

La planification opérationnelle précise la mission de vérification à être exécutée dans les entités et le type de vérification. Elle précise les objectifs du mandat, l'étendue de la vérification, la méthodologie, les ressources et le calendrier de réalisation.

L'année 1986-1987 correspond à la dernière année du plan quinquennal de vérification du vérificateur général et coïncide avec l'introduction du nouveau mandat que lui a confié le Parlement. À compter d'avril 1987, la planification pluriannuelle tiendra compte des catégories, de la nature et de l'importance des activités des entités ainsi que des formes de vérification qui peuvent y être réalisées.

4. La pratique professionnelle

La pratique professionnelle désigne l'ensemble des gestes professionnels posés par un employé du vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions. La qualité de la pratique professionnelle varie selon la formation de l'employé, son jugement et le soin qu'il apporte à son travail. Elle dépend aussi de la rigueur avec laquelle sont appliquées les règles et normes encadrant les activités professionnelles ainsi que de la pertinence des instruments de travail disponibles.

La pratique professionnelle englobe une vaste étendue de sujets. Elle nécessite la participation permanente de ressources humaines travaillant exclusivement à la recherche, à la conception de normes et règles de pratique, à la formation du personnel professionnel et finalement au contrôle de la qualité de son travail. La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique ont pour tâche de développer et de maintenir la qualité de la pratique professionnelle dans les champs d'activité du vérificateur général.

Ces directions ont pour objectifs de maintenir au plus haut niveau la qualité des travaux effectués au vérificateur général et d'assister le personnel de vérification en lui fournissant le soutien professionnel et technique dans l'accomplissement de sa tâche. Elles développent donc des politiques et mettent en oeuvre des procédés qui concourent à l'obtention d'un degré raisonnable de certitude que le personnel du vérificateur général a la compétence et la formation technique nécessaires pour assumer ses responsabilités. Elles veillent par surcroît à maintenir la qualité du travail de vérification, en s'assurant de l'existence d'un encadrement adéquat des personnes affectées à ces travaux et en procédant régulièrement à des contrôles de la qualité.

a. L'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement

Le vérificateur général a procédé, en cours d'année, à une réévaluation de son approche et de ses méthodes de vérification des états financiers du gouvernement. Cette réflexion avait notamment pour objectifs de déterminer la qualité et la quantité de travail de vérification à effectuer pour fournir au vérificateur général le niveau de confiance dont il a besoin pour attester de la fiabilité des données financières du gouvernement et d'assurer une utilisation optimale des ressources consacrées à cette vérification. Cette démarche a conduit à la détermination de l'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement.

Cette approche considère globalement les données financières du gouvernement. Elle précise que la vérification couvre les revenus et les dépenses par catégorie et par nature et les postes du bilan selon leurs principales composantes. Elle permet d'établir un cadre normatif uniforme pour la planification, l'exécution et l'évaluation des résultats de la vérification.

L'approche centrale est présentement en cours d'implantation. Elle implique l'élaboration d'outils de vérification nécessaires à son application de même qu'un programme de formation du personnel. L'ensemble des travaux de vérification des états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière 1986-1987 est effectué selon cette approche.

b. La vérification informatique

L'implantation de la méthodologie de vérification des systèmes informatisés en est maintenant à sa phase finale. Elle est utilisée dans la vérification de la plupart des ministères, organismes et entreprises du gouvernement. Le recours à cette méthodologie se traduit par une meilleure qualité de l'information recueillie et par une amélioration des constatations à tirer de nos vérifications informatiques.

Les efforts de la prochaine année viseront la consolidation de cette méthodologie et mettront l'accent sur l'utilisation des techniques informatisées de vérification. Ainsi, l'usage de micro-ordinateurs dans les activités de vérification sera intensifié de façon à profiter au maximum de cette nouvelle ressource technologique.

c. La vérification par échantillonnage

La vérification par échantillonnage est maintenant appliquée dans la plupart des entités vérifiées par le vérificateur général, et elle sera étendue à l'approche centrale de vérification des états financiers du gouvernement. Elle contribue à rationaliser le travail des vérificateurs et à améliorer la qualité de l'information recueillie. L'utilisation régulière de l'ordinateur est requise pour le prélèvement des échantillons par les méthodes d'échantillonnage

statistique. Le vérificateur général a adapté, à ses activités et à ses besoins, des logiciels d'extraction et de sélection de données.

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle fournit les avis et les conseils techniques aux vérificateurs qui effectuent la vérification par échantillonnage et qui en interprètent les résultats.

d. Le contrôle de la qualité

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle est chargée d'exercer un contrôle de la qualité des travaux de vérification. Ce contrôle vise à procurer au vérificateur général l'assurance que les mandats de vérification ont été exécutés avec la qualité et le soin nécessaires. Il a pour but de s'assurer que les normes de vérification généralement reconnues, les politiques et les pratiques établies pour les différentes catégories de vérification, y compris celles édictées par le vérificateur général, ont été respectées.

Pour effectuer ce contrôle, la Direction des normes et de l'inspection professionnelle procède à la révision des états financiers des entités vérifiées et du libellé de l'opinion du vérificateur sur ces états. En outre, elle révise annuellement des dossiers de vérification de plusieurs entités vérifiées par le vérificateur général.

e. La formation et le perfectionnement

La Direction des normes et de l'inspection professionnelle, par son implication dans le processus de formation et de perfectionnement, permet au vérificateur général de s'assurer de la production de travaux de qualité et du maintien de la compétence de son personnel de vérification. Elle voit à préparer des sessions de formation et de perfectionnement et à les rendre disponibles au personnel du vérificateur général. Ces sessions peuvent également être acquises d'autres organismes ou d'associations professionnelles.

Au cours de la dernière année, la Direction a entrepris une révision en profondeur de son matériel de formation en vérification et la préparation d'un cours de vérification par échantillonnage. Elle participe, en collaboration avec la Direction de l'informatique, à la mise sur pied d'un programme de cours spécialisés en vérification informatique.

Les programmes de formation élaborés tiennent compte des besoins spécifiques au travail du vérificateur général. Ils ont pour but de fournir au personnel les connaissances et les habiletés professionnelles nécessaires à la réalisation de ce travail. Le matériel de formation est donc développé à partir des orientations, politiques, normes et outils de vérification particuliers au vérificateur général. Ce matériel est préparé en modules indépendants afin d'en simplifier l'usage et la diffusion par l'utilisation de techniques audio-visuelles et micro-informatiques.

5. Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels

a. La Conférence des vérificateurs législatifs

Le vérificateur général a participé à la quatorzième Conférence annuelle des vérificateurs législatifs qui a eu lieu à Régina en juillet 1986. Les vérificateurs aux niveaux de juridiction

fédérale, provinciale et territoriale ont discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle et ont mis en commun leur expérience de travail ainsi que les solutions proposées aux problèmes rencontrés.

Cette Conférence a traité d'une façon particulière de la présentation de l'information financière des gouvernements ainsi que des pratiques de vérification propres au secteur public.

Un membre du personnel d'encadrement du vérificateur général a également participé à la réunion du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative qui s'est tenue à Halifax. Des représentants de toutes les provinces et du gouvernement fédéral ont alors pris part à des discussions portant sur l'identification des besoins en formation de gestion, sur le contenu et la forme des rapports, sur les pratiques de reddition de comptes et sur la révision effectuée dans le cadre du contrôle de la qualité.

b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée de même qu'au développement d'une méthodologie d'application et de programmes de perfectionnement qui lui sont reliés. La Fondation a publié au cours de l'année, un volume sur la vérification intégrée au Canada traitant de ses concepts, éléments et caractéristiques dans un contexte de vérification législative de juridiction provinciale. Elle poursuit un travail d'élaboration d'un guide semblable pour la vérification des hôpitaux. Elle a aussi publié une brochure à l'intention des représentants élus qui décrit la relation qui existe entre la vérification et le corps législatif. Enfin, elle a entrepris un programme de recherche qui devrait conduire à la détermination d'approches et de méthodologies spécifiques à la vérification de l'efficacité.

Le vérificateur général continue d'apporter son appui financier à la Fondation et il est membre de son Conseil d'administration. De plus, il délègue deux membres de son personnel d'encadrement à des comités ayant pour objet la recherche et le développement de méthodologies et de guides de pratique professionnelle propres à la vérification intégrée.

Cette contribution du vérificateur général à la Fondation n'est pas faite uniquement pour le bénéfice de ses propres activités. En effet, comme suite à l'adhésion du vérificateur général à la Fondation en qualité de « membre de soutien », les employés du gouvernement et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôles financiers, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, peuvent devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Il leur est alors possible de bénéficier notamment des services de formation qu'offre la Fondation ainsi que des résultats de ses travaux de recherche et de développement.

Signalons enfin l'étroite collaboration manifestée par la Fondation pour permettre au personnel du vérificateur général et du gouvernement de bénéficier d'un programme de formation dédié spécifiquement au personnel de cette juridiction.

Au moment de la rédaction de ce Rapport, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que d'autres membres de la fonction publique québécoise, ont confirmé leur présence au 7e Congrès annuel de la Fondation. Ce Congrès qui se tiendra en décembre 1986 à Toronto aura pour thème « La vérification intégrée : affirmation de son rôle ».

Le Congrès annuel de la Fondation est un événement auquel les vérificateurs législatifs participent avec intérêt. La Fondation profite donc de l'occasion pour organiser, avant le Congrès, un colloque à leur intention. Ce colloque, auquel le vérificateur général apporte

son soutien, permettra à la Fondation d'obtenir directement des vérificateurs législatifs des précisions sur leurs besoins immédiats en matière de vérification intégrée. La Fondation utilise ces informations pour orienter ses travaux de recherche et ses publications dont les vérificateurs législatifs sont d'importants utilisateurs.

c. La collaboration avec l'Ordre des comptables agréés du Québec

Le vérificateur général participe aux travaux d'un Comité de l'Ordre des comptables agréés du Québec, formé pour diffuser et développer davantage la vérification intégrée auprès des membres de la profession et du public en général.

De plus, un membre du personnel d'encadrement du vérificateur général fait partie du Comité de la pratique professionnelle de l'Ordre dont l'objectif est d'aider et d'assister les praticiens et de contribuer par des recherches à améliorer la qualité de la pratique professionnelle. Cette assistance permet au vérificateur général de partager les résultats de ses recherches et de se tenir informé des développements et des changements anticipés dans la pratique professionnelle.

6. La bureautique

Le vérificateur général a poursuivi ses efforts d'implantation de la bureautique. C'est ainsi qu'il a fait procéder, grâce au programme d'assistance financière au démarrage de projets en bureautique du ministère des Communications, à deux études qui devaient servir de point d'appui au développement des activités bureautiques dans l'organisation. La première, qui a servi de base à la définition de la stratégie d'implantation de la bureautique au vérificateur général, visait l'identification des besoins et la détermination des moyens bureautiques pour les satisfaire. La deuxième portait sur la possibilité d'utiliser la micro-informatique comme support à la formation.

Le vérificateur général a débuté l'intégration de la bureautique dans ses activités de vérification et de gestion. Il a également réalisé une étude sur ses besoins en téléphonie et les moyens à prendre pour l'intégration des systèmes de transmission de la voix et des données. Deux projets-pilotes sont aussi en voie de réalisation. Ils permettront d'expérimenter des outils de traitement de textes et de préparation de feuilles de travail dans les travaux de vérification.

7. L'implantation de la vérification intégrée au vérificateur général

Le vérificateur général a entrepris, dès septembre 1985, un programme d'implantation de la vérification intégrée qui s'échelonnera sur quelques années.

L'objectif de ce programme est de permettre au personnel du vérificateur général de planifier et réaliser, d'une manière autonome, des mandats de vérification intégrée.

Le programme prévoit l'initiation progressive du personnel du vérificateur général à la vérification intégrée. Ce programme débute par une session de formation en vérification intégrée diffusée en collaboration avec la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. L'employé est ensuite impliqué dans la réalisation d'une vérification intégrée auprès d'un ministère, organisme ou entreprise du gouvernement.

L'implantation se fait avec la participation de ressources professionnelles externes spécialisées en méthodologie de vérification intégrée. Elles fournissent aux équipes de vérification le support technique à la planification et à la réalisation des mandats de vérification et contribuent à la formation du personnel et au développement d'une méthodologie propre au vérificateur général.

Au cours de l'année, six projets de vérification intégrée ont été entrepris et ont permis la participation de plusieurs membres du personnel d'encadrement et du personnel professionnel au programme d'implantation.

8. Les ressources humaines

a. La gestion des ressources humaines

Les fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique. Le vérificateur général exerce à leur égard les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme. Il établit, sans autre formalité et conformément à la Loi sur le vérificateur général, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. De plus, il établit sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

Le vérificateur général se conforme le plus possible aux politiques et orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines.

b. Les effectifs

Au 1er avril 1985, les effectifs du vérificateur général se composaient de 192 postes. Des crédits pour 22 nouveaux postes ont été autorisés à compter du 10 octobre 1985 et pour 13 autres postes à compter du 1er avril 1986, en raison notamment de la nouvelle Loi sur le vérificateur général, de l'accroissement annuel de la charge de travail et des nouveaux mandats confiés au vérificateur général par le Parlement. Les effectifs permanents se répartissent comme suit:

Cadres supérieurs	30
Professionnels	159
Agente de maîtrise	1
Techniciens	15
Personnel de bureau	22
	227

c. Le développement des ressources humaines

Le programme de formation du personnel a été principalement orienté au cours de cette année sur des cours de vérification intégrée, d'informatique, de vérification informatique et de bureautique.

Le personnel d'encadrement et sa relève ont, de plus, poursuivi leur programme de formation en management élaboré par l'École nationale d'administration publique, et le personnel professionnel et fonctionnaire a suivi des cours de relations inter-personnelles, d'organisation et de gestion gouvernementales et de communication écrite.

Les activités de formation pour l'ensemble du personnel ont représenté, pour l'exercice terminé le 31 mars 1986, 1 051 jours-personne, soit 244 par le personnel d'encadrement et 807 par les professionnels et les fonctionnaires. Les employés ont donc bénéficié, chacun en moyenne, d'environ cinq jours de formation.

d. Les programmes d'égalité en emploi

Les programmes gouvernementaux d'égalité en emploi auxquels adhère le vérificateur général visent les groupes suivants: le personnel féminin, les personnes handicapées et les membres des communautés culturelles. Ils ont pour objectifs de favoriser l'égalité d'accès de ces personnes à des emplois de la fonction publique et de promouvoir la carrière de ceux qui y oeuvrent déjà.

Au cours de l'année 1985-1986, une gestionnaire s'est jointe à notre personnel d'encadrement et 11 professionnelles ont été engagées. Actuellement la représentation féminine se situe à 26%, ce qui représente une augmentation de 3% par rapport à l'an dernier.

Un Comité d'égalité en emploi pour les femmes a été mis sur pied avec comme objectif de recommander des mesures aptes à favoriser l'accès aux emplois et le développement de la carrière.

Le vérificateur général participe au programme du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu relatif aux personnes handicapées. À cet effet, deux personnes handicapées sont présentement à l'emploi du vérificateur général. Enfin, deux nouveaux employés, membres de communautés culturelles, ont également été intégrés à son organisation.

e. Le programme d'aide aux employés

Conformément aux orientations gouvernementales, le vérificateur général s'est doté d'un programme d'aide aux employés. Ce programme vise à aider les employés aux prises avec des problèmes personnels qui affectent ou sont susceptibles d'affecter le rendement ou le comportement au travail.

Ce programme est basé sur le volontariat des employés et sur la confidentialité de la démarche et des resneignements obtenus. Un conseiller est à la disposition des employés qui désirent profiter du programme.

f. La révision de la classification des agents du vérificateur général

Le vérificateur général a amorcé, en cours d'année, en collaboration avec le Conseil du trésor, la révision du plan de classification des agents du vérificateur général.

L'objectif visé est de rendre les attributions apparaissant au plan de classification conformes à la Loi sur le vérificateur général, et d'élargir les conditions d'admissibilité.

g. La permutation de personnel avec d'autres organisations et l'utilisation de ressources externes

Dans le cadre du mandat élargi qui lui a été confié par le Parlement, le vérificateur général a entrepris des travaux de vérification intégrée. Pour l'aider dans sa tâche, il s'est prévalu des possibilités offertes par le programme de permutation des cadres du gouvernement du Canada. Un employé cadre du Bureau du vérificateur général du Canada est affecté depuis l'an dernier au vérificateur général du Québec, pour une durée de deux ans, dans le but de conduire des mandats de vérification intégrée. En retour, un chargé de projet du vérificateur général du Québec a été affecté au Bureau du vérificateur général du Canada pour une période similaire, en vue d'acquérir une expérience pratique de la vérification intégrée.

Le vérificateur général se propose d'intensifier ces échanges de personnel entre son organisation et d'autres des secteurs public et privé.

Le vérificateur général a aussi recours, pour l'aider dans l'accomplissement de son mandat, aux services de ressources externes. Ces ressources comprennent des experts en méthodologie et en vérification d'optimisation des ressources et des spécialistes dans les domaines faisant l'objet d'une vérification.

L'équipe de vérification engagée dans un mandat de vérification intégrée est généralement supportée dans son travail par un comité consultatif. Ce comité est composé de personnes internes et externes au gouvernement, ayant des compétences reconnues en vérification, en gestion et dans le domaine d'activité vérifié.

Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes:

Barbeau, Roger Réalisateur à la retraite — Radio-Canada	Baron, Jean-Claude Caron Bélanger Dallaire Gagnon
Baskerville, Bruce Price Waterhouse	Bertrand, Huguette Poissant Richard-Thorne Ernst & Whinney
Bolduc, Denis Maheu Noiseux	Cadieux, James Price Waterhouse
Carrière, Roland Roland Carrière & Associés	Chartrand, M. Danielle Deloitte Haskins + Sells
Chevalier, Gilles Charette Fortier Hawey Touche Ross	Cournoyer, Richard Richard Cournoyer et Associés Inc.
Daly, Gérald Raymond Chabot Martin Paré & Cie	David, Raymond Cadre supérieur à la retraite — Radio-Canada
Désautels, Denis Caron Bélanger Dallaire Gagnon	Garcia, Claude Compagnie d'assurance Standard Life
Gauthier, Yves Poissant Richard-Thorne Ernst & Whinney	Gauvreau, Robert Raymond Chabot Martin Paré & Cie
Gélinas, Gratien Administrateur théâtre — Comédien	Gobeil, Jean-Paul Deloitte Haskins + Sells

Joly, François Raymond Chabot Martin Paré & Associés	Joyal, José La Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal
Lapierre, Laurent École des Hautes Études Commerciales	Larouche, Richard Société Conseil Mercer Limitée
Leblanc, Jacques Laurentienne Générale, Compagnie d'Assurance inc.	Lefebvre, Paul Cossette Communication-Marketing
Mantha, Pierre Price Waterhouse	Morais, Marius Marius Morais ingénieur-conseil
Morcel, Raymond Price Waterhouse	Quirion, Fernand Les Entreprises Quirican
René, Pierre Compagnie France Film	Rouleau, Philippe Price Waterhouse
Roy, Yves William M. Mercer Limitée	St-Germain, Michel William M. Mercer Limitée
Thouin, Richard Thouin et Associés Ltée	Vanderburgh, William Woods Gordon
Wills, Michael J. Woods Gordon	

h. Le Code de déontologie du vérificateur général

Le vérificateur général s'est doté d'un Code de déontologie au cours de la dernière année. Ce Code énonce les règles et les principes qui doivent guider les actions de ses employés, et notamment au plan de la crédibilité et du professionnalisme.

Premièrement, le Code établit les principes généraux: le professionnalisme, le secret professionnel, l'intégrité et l'objectivité.

Deuxièmement, il traite des devoirs envers l'Assemblée nationale et inhérents au statut d'employé du vérificateur général. Chaque employé doit se faire un devoir de respecter la Loi sur le vérificateur général et ses règlements ainsi que les directives et politiques de l'organisation. Le caractère particulier du mandat du vérificateur général exige que l'employé ait une conduite irréprochable et un comportement exemplaire à l'intérieur de l'organisation, auprès des entités vérifiées et dans toutes les occasions où il représente le vérificateur général. Il doit également faire preuve de neutralité politique.

Troisièmement, le Code présente les devoirs reliés au travail de l'employé du vérificateur général et traite de la compétence, de la discrétion, de l'indépendance et de l'attitude positive.

Finalement, il expose les devoirs de l'employé envers le vérificateur général, sous les thèmes des relations personnelles et professionnelles, des conflits d'intérêts et de l'exclusivité des services. L'employé est également tenu d'être loyal et d'exercer ses fonctions avec compétence, intégrité et impartialité. Enfin, celui-ci doit faire le meilleur usage possible des ressources mises à sa disposition.

9. Les ressources matérielles

a. Le réaménagement des locaux

Les pourparlers déjà entrepris avec la Société immobilière du Québec à l'égard du réaménagement des locaux du vérificateur général à Québec se sont poursuivis au cours de l'année. Les gestionnaires de la Société procèdent actuellement à l'examen détaillé des plans d'aménagement. Une proposition formelle de réaménagement, incluant ses coûts, devrait être soumise au vérificateur général d'ici la fin de l'année 1986.

Des discussions se sont également engagées avec les gestionnaires de la Société à l'égard des locaux occupés par le personnel du vérificateur général à Montréal. Le personnel de cette Direction régionale devrait être réaménagé d'ici le 31 mars 1987.

b. La gestion des documents

Le vérificateur général a revu, durant l'année, ses pratiques en matière de gestion des documents, y compris leur codification, leur classement, leur repérage et leur conservation.

De nouvelles pratiques de gestion des documents sont actuellement en voie d'implantation.

10. Les ressources financières

a. Les prévisions budgétaires

Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur le vérificateur général.

Après étude par le Bureau, ces prévisions sont portées au Budget des dépenses présenté à l'Assemblée nationale.

b. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général

Le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé le Cabinet Malenfant et Dallaire, comptables agréés, vérificateur des livres et comptes du vérificateur général pour l'année financière 1985-1986. Le rapport du vérificateur sera remis au président de l'Assemblée nationale qui le déposera devant l'Assemblée conformément à la Loi sur le vérificateur général.

c. Le protocole d'entente avec le contrôleur des finances

Le contrôleur des finances est habilité par la Loi sur le vérificateur général à conclure une entente avec le vérificateur général concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière.

Un accord de principe est récemment intervenu entre le contrôleur des finances et le vérificateur général, afin que ce dernier assume les responsabilités normalement dévolues à

une direction d'un service de la comptabilité du contrôleur des finances, et ce, dans le respect des prérogatives et des obligations des deux parties.

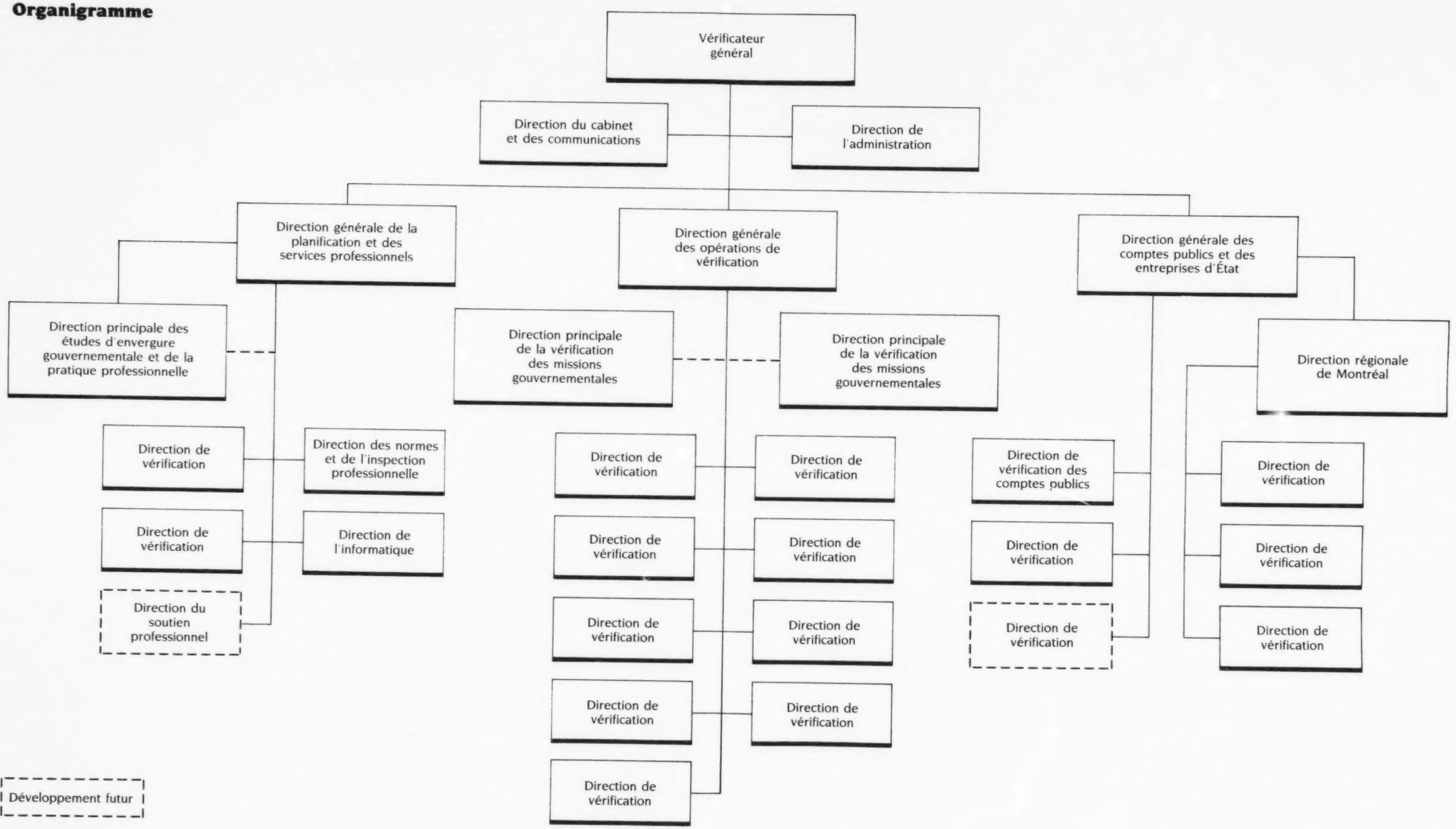
d. Les dépenses

Les dépenses effectuées pour les activités du vérificateur général au cours des années terminées les 31 mars 1986 et 1985 se répartissent comme suit:

	1986	1985
	(en milliers $)	
Fonctionnement — Personnel		
Traitements	6 797	6 080
Autres rémunérations	73	130
	6 870	**6 210**
Fonctionnement — Autres dépenses		
Communications	283	227
Services	890	508
Entretien	14	1
Loyers	302	76
Fournitures	98	79
Équipement	23	29
Autres dépenses	24	16
	8 504	**7 146**
Capital — Autres dépenses		
Équipement	486	101
Dépenses effectuées	8 990	7 247
Avances	2	—
Dépenses imputées	8 992	7 247
Crédits non utilisés	526	234
Crédits autorisés	9 518	7 481

Organigramme

Organigramme



Annexes

Annexe I

Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01)

Le Parlement du Québec décrète ce qui suit:

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

   Est assimilé à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, une personne nommée par l'Assemblée nationale en vertu de la loi et les organismes dont l'Assemblée nationale nomme les membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes:

   1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

   2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1);

   3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi:

   1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

   2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50% des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (L.R.Q., chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe 1 devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal à la moyenne du niveau supérieur de rémunération des sous-ministres.

    Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

    Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique.

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par:

1° « économie »: l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience »: la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité »: l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant:

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes:

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard:

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en oeuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire:

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général:

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel:

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant:

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés:

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique.

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure:

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière.

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe 1

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Annexe II

Objectifs généraux du vérificateur général

L'objet de la Loi sur le vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il fait état de questions importantes découlant de sa vérification et il informe l'Assemblée nationale sur le compte rendu de la gestion des fonds et des biens publics par l'Administration.

Ses objectifs généraux sont les suivants:

1. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu et des organismes publics, de même que des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement dont il effectue la vérification, en vue d'émettre son opinion sur la présentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés, de s'assurer de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'évaluer le fonctionnement de systèmes propres à garantir un contrôle adéquat des fonds et autres biens publics.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers et administratifs de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen. Ces déficiences concernent notamment:

   — Le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

   — Le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

   — Le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

   — La comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

   — Le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus.

2. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, auprès des entités dont il effectue la vérification, à l'exception des entreprises du gouvernement, en vue de déterminer le souci d'optimisation des ressources.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes concernant:

   — L'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

   — La mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

3. Effectuer les examens indépendants auprès de toute entreprise du gouvernement dont il effectue la vérification, lorsqu'il le juge approprié et après entente avec son Conseil d'administration, des systèmes et procédés mis en oeuvre par l'entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

4. Effectuer un examen de tout rapport émis par un vérificateur à qui incombe la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, en vue d'identifier les sujets d'intérêt pour l'Assemblée nationale, s'il en est. Le vérificateur général peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires auprès de l'organisme ou de l'entreprise.

5. Procéder à la vérification des livres et comptes des organisations bénéficiaires relativement à l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

6. Communiquer ses constatations et observations de vérification aux gestionnaires des entités vérifiées et aux autorités gouvernementales concernées avec les recommandations qu'il juge appropriées. Ces recommandations indiquent l'objectif à atteindre plutôt que les moyens d'y parvenir.

7. Réviser la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les Comptes publics qui sont déposés devant l'Assemblée nationale comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

8. Présenter un Rapport annuel à l'Assemblée nationale sur tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de celle-ci et qui découle de ses propres travaux de vérification ou d'enquête, ou de l'exercice de son droit de regard dans le cas des travaux effectués par d'autres vérificateurs.

9. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs public et privé et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière, de conformité et d'optimisation des ressources.

10. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition, s'assurer qu'elle possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.

Table des matières détaillée

Introduction ... 9

Première partie
Remarques générales ... 13

I Les conditions d'exercice du mandat du vérificateur général ... 13
1. L'implantation graduelle du nouveau mandat ... 13
2. L'imputabilité de l'administration ... 13
3. Les responsabilités du vérificateur général ... 15
4. La vérification législative et l'Assemblée nationale ... 16

II Les vérifications intégrées ... 19
1. Objectifs et nature de ces vérifications ... 19
2. Appui d'experts-conseils ... 19
3. Résultats disponibles ... 20

III La présentation de l'information financière du gouvernement ... 25
1. Réforme des conventions comptables du gouvernement ... 25
2. Intégralité des états financiers du gouvernement ... 27
3. Publication des conventions comptables ... 28
4. Délai de présentation des états financiers ... 28
5. Travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ... 29
6. Autres travaux ... 32

Deuxième partie
Résultats de notre vérification ... 37

I La vérification du gouvernement et de ses ministères ... 41
Mandat et portée de la vérification ... 41
Remarques et commentaires
1. Commerce extérieur et Développement technologique ... 42
2. Communications ... 44
3. Environnement ... 46
4. Finances ... 49
5. Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu ... 50
6. Revenu ... 54
7. Santé et Services sociaux ... 60
8. Transports ... 62

II La vérification des fonds spéciaux et des fonds renouvelables administrés par le gouvernement ... 67
Mandat et portée de la vérification ... 67
1. Fonds spéciaux constitués au 15 octobre 1986 en vertu d'une loi et de ses règlements ... 67
2. Fonds renouvelables constitués au 15 octobre 1986 à même des crédits votés à l'Assemblée nationale ... 68
Remarques et commentaires
Fonds renouvelable des publications gouvernementales ... 69

III La vérification des organismes et des entreprises du gouvernement ... 73
A. Mandat et portée de la vérification ... 73
B. Commentaires généraux ... 74
1. Vérification des comptes des organismes et des entreprises du gouvernement ... 74
2. Communication des résultats des travaux de vérification ... 75
3. Adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement ... 76
4. Organismes et entreprises du gouvernement du Québec — Filiales non assujetties à certains contrôles du gouvernement et de l'Assemblée nationale ... 77

5. Responsabilités du vérificateur et de la Direction à l'égard des états financiers 77
6. Liste des organismes et des entreprises du gouvernement établie au 15 octobre 1986 en fonction des définitions des articles 3 à 6 de la Loi sur le vérificateur général 78
Remarques et commentaires
1. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances 87
2. Commission de la santé et de la sécurité du travail 91
3. Curateur public 95
4. Musée d'Art contemporain de Montréal 97
5. Régie de l'assurance automobile du Québec 98
6. Régie de l'assurance-maladie du Québec 100
7. Régie des assurances agricoles du Québec 102
8. Société d'habitation du Québec 104
9. Société québécoise d'exploration minière — SOQUEM 105
10. Société québécoise des bio-technologies agro-alimentaires — BIO-AGRAL 107
11. Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires — SOQUIA 108
12. Société québécoise d'initiatives pétrolières — SOQUIP 109

IV Gestion de la trésorerie du gouvernement du Québec 113
A. Introduction 113
B. Portée de la vérification 114
C. Résultats sommaires de notre vérification 114
D. Résultats détaillés de notre vérification 116
1. Coordination des différentes activités de trésorerie 116
2. Règlements du Conseil du trésor sur la gestion de la trésorerie 117
3. Encaissement des recettes 118
4. Décaissement des fonds 123
5. Gestion des surplus ou déficits de l'encaisse 126
6. Gestion des opérations sur les marchés financiers 127
7. Autres sujets connexes 129

V Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science — Programme d'aide financière aux étudiants 135
A. Introduction 135
B. Portée de la vérification 136
C. Résultats sommaires de notre vérification 137
D. Résultats détaillés de notre vérification 138
1. Respect de la loi, du règlement et des règles administratives de la D.G.A.F.E. dans l'attribution de l'aide financière aux étudiants 138
2. Détermination des besoins de l'étudiant 142
3. Évaluation du rôle exercé par les établissements d'enseignement dans l'attribution de l'aide aux étudiants 143
4. Gestion informatisée du régime d'aide financière aux étudiants (GIRAFE 2000) 145
5. Mesure de la productivité des employés de la D.G.A.F.E 148

VI Régie des rentes du Québec 153
A. Aperçu général 153
B. Portée de la vérification 153
C. Résultats sommaires de notre vérification 154
1. Gestion de la Régie 154
2. Gestion des programmes 154
3. Développement des systèmes d'information 155
D. Gestion de la Régie 157
1. Structure organisationnelle 157
2. Planification annuelle et contrôles de gestion 159
3. Politiques de gestion 159
E. Gestion des programmes 164
1. Établissement et paiement de rentes, prestations et allocations 164
2. Registre des gains 168
3. Communications avec la population visée par les programmes administrés 169

4. Surveillance des régimes supplémentaires de rentes ... 172
F. Développement des systèmes d'information ... 173
1. Réalisation du plan directeur de développement des systèmes d'information ... 174
2. Gestion des développements ... 177

VII Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec) ... 183
A. Aperçu général ... 183
B. Portée de la vérification ... 184
C. Résultats sommaires de notre vérification ... 184
D. Résultats détaillés de notre vérification ... 186
1. La planification stratégique ... 186
2. La programmation ... 187
3. Le réseau d'antennes ... 193
4. La vérification interne ... 196

VIII Société du Grand Théâtre de Québec ... 201
A. Aperçu général ... 201
B. Portée de la vérification ... 202
C. Résultats sommaires de notre vérification ... 202
D. Gestion de la Société ... 204
1. Planification des activités ... 204
2. Informations soumises au Conseil d'administration et à ses comités ... 205
3. Obligation pour la Société de rendre compte de ses activités devant l'Assemblée nationale 206
E. Opérations ... 207
1. Frais d'exploitation du Grand Théâtre ... 207
2. Production de spectacles ... 210
3. Location des salles de spectacles ... 213
F. Équipements et immeuble ... 214
1. Équipements de scène ... 214
2. Immeuble ... 216

Troisième partie
Rapport d'activité du vérificateur général ... 221

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général ... 221

1. Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général ... 221
2. La structure organisationnelle ... 222
3. La planification des activités de vérification ... 224
4. La pratique professionnelle ... 224
5. Les conférences, les congrès et la participation aux travaux organismes professionnels ... 226
6. La bureautique ... 228
7. L'implantation de la vérification intégrée au vérificateur général ... 228
8. Les ressources humaines ... 229
9. Les ressources matérielles ... 233
10. Les ressources financières ... 233

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) ... 241
II Objectifs généraux du vérificateur général ... 255